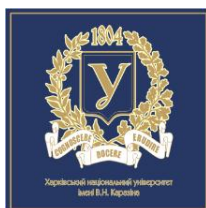


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені В. Н. КАРАЗІНА



Геолого-географічний факультет
Кафедра соціально-економічної географії і регіонознавства

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК
для самостійної роботи студентів-магістрантів,
які навчаються за спеціальністю «Економічна та соціальна географія»
з дисципліни

«МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»



Харків – 2013

УДК 911.3:352(075.8)
ББК 65.050.23я73
Н50

*Схвалено методичною комісією геолого-географічного факультету,
Рекомендовано до друку Вченою радою геолого-географічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
(протокол № 1 від 06.09.2013 р.)*

Н50 **Нємець Л. М., Яковлєва Ю. К., Полевич І. О. Муніципальне управління:** навчальний посібник для самостійної роботи студентів-магістрантів, які навчаються за спеціальністю «Економічна та соціальна географія». – Харків, 2013. – 74 с.

Навчальний посібник розроблений відповідно до робочої програми дисципліни «Муніципальне управління» як одної з важливих для підготовки магістрантів, які навчаються за спеціальністю «Економічна та соціальна географія».

Мета: надання методичної допомоги студентам-магістрантам при підготовці до лекційних та семінарських занять при вивченні даного курсу та розвиток навичок самостійної роботи для написання студентських наукових робіт, дипломної роботи магістра тощо.

Навчальний посібник розрахований на студентів-магістрантів денного та заочного відділень геолого-географічного факультету, які навчаються за спеціальністю «Економічна та соціальна географія». Він містить загальні відомості про курс, тематичний план (структуру) курсу, зміст навчальної програми, тезовий зміст лекційної складової курсу, список рекомендованої літератури та інформаційних джерел, перелік тем практично-семінарських занять, теми для самостійного вивчення, питання до модульного контролю, систему оцінювання навчальних досягнень студентів та стислий словник ключових термінів та понять з курсу.

УДК 911.3:352(075.8)
ББК 65.050.23я73

© Харківський національний
університет імені В. Н. Каразіна, 2013
© Нємець Л. М., Яковлєва Ю. К.,
Полевич І. О., 2013

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	4
СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ.....	5
ЗМІСТ ПРОГРАМИ КУРСУ.....	6
ТЕЗОВИЙ ЗМІСТ ЛЕКЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ КУРСУ.....	7
Тема 1.1. Управління як суспільне явище. Основні етапи розвитку системи муніципального управління.....	7
Тема 1.2. Муніципальне управління і виконавча влада.....	16
Тема 1.3. Муніципальне управління в системі державної влади.....	23
Тема 2.1. Функції та структура муніципального управління	28
Тема 2.2. Методи муніципального управління. Особливості і проблеми державно-управлінської діяльності в незалежній Україні.....	38
Тема 2.3. Теоретичні засади місцевого самоврядування	52
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....	63
ТЕМИ ПРАКТИЧНО-СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ.....	64
ТЕМИ ДЛЯ САМОСТІЙНОГО ВИВЧЕННЯ.....	64
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ.....	65
ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАВЧАЛЬНИХ ДОСЯГНЕНЬ СТУДЕНТІВ.....	67
СТИСЛИЙ СЛОВНИК ТЕРМІНІВ І ПОНЯТЬ.....	68

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Необхідність динамізації розвитку місцевого самоврядування в Україні зумовлює імплементацію в його управлінську діяльність ринково орієнтованих функцій та спеціальних інструментів, напрацьованих світовою практикою управління розвитком муніципальних утворень. Дисципліна «Муніципальне управління» передбачає вивчення теоретико–методичних та нормативно–правових основ муніципального управління як механізму ефективного управління розвитком муніципальних утворень; використання системного підходу до розгляду структури муніципального менеджменту; вивчення елементів мережі спеціального економічного інструментарію муніципального управління; дослідження характеру та особливостей горизонтальних і вертикальних зовнішніх взаємодій органів місцевого самоврядування; вивчення механізму управління галузево–функціональними комплексами на території муніципального утворення; дослідження досвіду муніципального управління в зарубіжних країнах.

Мета – сформулювати у студентів знання про основи та закономірності муніципального управління, організації та здійснення державної влади як практичного інструменту розв’язання регіональних проблем у світі та в Україні.

Завдання:

- вивчити наукові основи теорії та практики муніципального управління;
- ознайомитися з методами муніципального управління в світі та Україні;
- оцінити систему організації муніципального управління в Україні;
- проаналізувати структуру виконавчої, законодавчої та судової влади та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- виявити пріоритетні напрямки розвитку муніципального управління України.

У результаті вивчення даного курсу студент повинен

знати:

- поняття системи муніципального управління;
- принципи, парадигми, закони, закономірності основ державного управління;
- фактори, що мають вплив на управлінські рішення з боку держави;
- систему та структуру муніципального управління України;
- регіональні напрямки стратегії муніципального управління в Україні.

вміти:

- застосовувати методи регіонального муніципального управління;
- проводити ідентифікацію системи виконавчої, законодавчої та судової системи в Україні та світі, оцінювати систему управлінських факторів;
- визначити регіональні напрямки і особливості стратегії системи муніципального управління України;
- давати оцінки системі муніципального управління України в геопросторовому аспекті.

СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Назви модулів і тем	Кількість годин											
	Денна форма						Заочна форма					
	Усього	у тому числі					Усього	у тому числі				
		л	п	лаб	інд	ср		л	п	лаб	інд	ср
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>13</i>
Модуль 1. Теоретико–методологічні основи муніципального управління												
Тема 1. Управління як суспільне явище. Основні етапи розвитку системи муніципального управління	11	2	2			7	12	2	2			8
Тема 2. Муніципальне управління і виконавча влада	9	1				8	9					9
Тема 3. Принципи муніципального управління	11	1	2			8	9					9
<i>Разом за модулем 1</i>	<i>31</i>	<i>4</i>	<i>4</i>			<i>23</i>	<i>30</i>	<i>2</i>	<i>2</i>			<i>26</i>
Модуль 2. Геопросторові аспекти системи муніципального управління в Україні												
Тема 1. Функції та структура муніципального управління	10	2				8	11	2				9
Тема 2. Методи муніципального управління. Особливості муніципального управління в Україні.	11	2	1			8	11	2				9
Тема 3. Теоретичні засади місцевого самоврядування												
Тема 4. Співвідношення місцевого самоуправління та державного управління. Функції місцевого самоврядування												
<i>Модульний контроль</i>	<i>2</i>	<i>2</i>					<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>			
<i>Разом за модулем 2</i>	<i>23</i>	<i>6</i>	<i>1</i>			<i>16</i>	<i>24</i>	<i>6</i>	<i>4</i>			<i>18</i>
Усього годин	54	15	5			39	54	6	4			44

ЗМІСТ ПРОГРАМИ КУРСУ

МОДУЛЬ 1. Теоретико–методологічні основи муніципального управління

Тема 1. Управління як суспільне явище. Основні етапи розвитку системи муніципального управління

Сутність феномену управління. Влада і управління. Державна влада. Об'єкти та суб'єкти управління. Види соціального управління. Поняття та сутність державного управління. Особливості державного управління. Суб'єкти та об'єкти державного управління. Становлення науки державного управління.

Тема 2. Муніципальне управління і виконавча влада

Співвідношення та взаємозв'язок виконавчої влади і муніципального управління. Ознаки та принципи виконавчої влади. Особливості організації та функціонування системи органів муніципального управління України. Апарат муніципального управління.

Тема 3. Муніципальне управління в системі державної влади

Поняття принципів державного та муніципального управління. Систематизація принципів муніципального управління. Види принципів муніципального управління.

МОДУЛЬ 2. Геопросторові аспекти системи муніципального управління в Україні

Тема 1. Функції та структура муніципального управління

Поняття та сутність функцій муніципального управління. Класифікація функцій управління. Види функцій державного та муніципального управління.

Тема 2. Методи муніципального управління. Особливості і проблеми державно–управлінської діяльності в незалежній Україні

Поняття методів муніципального управління. Класифікація методів управління. Адміністративні методи муніципального управління. Економічні методи. Правові методи управління. Система муніципального управління на початковому етапі незалежності (1991–1996). Зміни в організації муніципальної влади у 1996–2012 роках.

Тема 3. Теоретичні засади місцевого самоврядування

Поняття та суть місцевого самоврядування. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Система місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування(ОМС). Ознаки та повноваження місцевого самоврядування

Тема 4. Співвідношення місцевого самоуправління та державного управління. Функції місцевого самоврядування

Державна влада та органи місцевого самоврядування. Місце місцевого самоврядування в організації влади в Україні. Зв'язок та співвідношення місцевого самоврядування та державного управління. Функції місцевого самоврядування.

ТЕЗОВИЙ ЗМІСТ ЛЕКЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ КУРСУ

ТЕМА 1.1. УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ. ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Сутність феномену управління

Управління є функцією організованих суспільних систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку режиму діяльності, досягнення поставленої мети.

Метою управління є організація спільної діяльності людей, окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти.

Необхідність здійснювати управління з'являється там, де потрібно об'єднати і скоординувати зусилля двох і більше людей. Фізичний примус, насилля стали початковою формою здійснення управління у відносинах «панування – підкорення». Водночас уже в рабовласницькому суспільстві виникає власне «державне управління» – управління як необхідність узгодження, підпорядкування приватних, часткових (групових) інтересів більш загальному інтересу – спільному. Незважаючи на соціальну диференціацію, розмаїття інтересів та уподобань у суспільстві завжди існує те, що вигідне всім: забезпечення порядку і безпеки, дотримання правил взаємодії, прийнятне й можливе за певних умов вирішення соціальних суперечностей, здобуття знань про навколишній світ, удосконалення умов життя людини тощо. Спільний, загальний інтерес є найвищим і найважливішим, порівняно з приватним та груповим і вимагає утворення механізмів його забезпечення за допомогою державного управління.

2. Влада і управління. Державна влада

Центральним поняттям управління є влада, яка означає відносини залежності між людьми, в яких одні можуть здійснювати свою волю, нав'язувати її оточуючим. Влада являє собою форму соціальних відносин, що характеризується можливістю впливати на характер і спрямування діяльності та поведінки людей через економічні, ідеологічні та організаційно–правові механізми, а також за допомогою авторитету, традицій, насилля. Виникаючи разом із появою суспільства, там, де є людські відносини, вона супроводжує всю його історію, будучи невід'ємною складовою існування людських спільнот.

Влада – це здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів.

Соціальний аспект влади проявляється в тому, що вона виступає ор-

ганізуючим центром цілеспрямованої діяльності людей, колективів та суспільства в цілому. З'явившись у результаті розвитку суспільства, держава виступає стосовно нього політичною управлінською системою, а управлінський вплив, здійснюваний нею, набуває політико–правового характеру, зумовленого державною владою. Пануюча воля, що виражається у формі загальноприйнятих соціальних норм (правил поведінки), виконує регулюючу, а відповідно, і організуючу роль у житті суспільства. Влада проявляється через управління, а управління ґрунтується на владі. Вони однаково необхідні явища соціального життя, що виступають атрибутом існування суспільства.

У будь–якому суспільстві існують і перебувають у взаємодії кілька видів влади – *політична, економічна, духовна, сімейна* тощо. Політична влада характеризується реальною здатністю певної соціальної групи (нації, класу, організації, іншої спільноти) чи особистості втілювати свою волю за допомогою політики та правових норм, здійснювати організований вплив на суспільство. Політична влада характеризується такими ознаками:

- здатністю, готовністю суб'єкта влади виявити політичну волю;
- охопленням усього політичного простору взаємодією різних політичних суб'єктів;
- наявністю політичних організацій, через які суб'єкт політичного волевиявлення здійснює політичну діяльність;
- осмисленням політичного інтересу і політичних потреб;
- забезпеченням соціального панування в суспільстві суб'єкта політичної влади.

Однією з форм політичної влади є державна влада – *державна організація політичного управління суспільством*. Державна влада здійснюється за допомогою встановлення законів, виконання функцій державного управління та забезпечення дотримання чинних законів усіма членами суспільства. У демократичному суспільстві вона повинна бути функціонально поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки на засадах системи стримувань та противаг.

Державна влада – це інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві.

Держава сама по собі не є першоджерелом владних повноважень. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, соціум. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Тобто держава – це громадяни з їхніми інтересами, прагненнями, об'єднаннями, самоорганізацією і самоуправлінням. Головною функцією держави є

впорядкування співжиття громадян, координації діяльності всіх членів суспільства для того, щоб існувати і розвиватися. Для виконання своєї функції держава запроваджує державний апарат, без якого неможливе її існування.

3. Об'єкти та суб'єкти управління. Види соціального управління

Об'єктами управління можуть бути поведінка окремих людей та груп, суспільна праця і виробництво, технічні засоби (верстати, машини, агрегати), тварини і рослини. Об'єкти управління прийнято поділяти на три основних класи: управління технічними системами (керівництво технічними процесами, управління механізмами, агрегатами), управління біологічними системами (регулювання розмноженням та розвитком тварин і рослин) та управління соціальними системами (управління людьми, управління в суспільстві).

Соціальне управління відрізняється від двох попередніх видів вольовим впливом одних суб'єктів на свідомість і волю інших, а його об'єктами є *соціальна організація суспільства*.

Соціальне управління має своє суб'єктно–об'єктне поле, до якого можна віднести *діяльність політико–громадських об'єднань, поведінку окремих людей та груп, суспільну працю та економічну діяльність тощо*. Вони утворюють декілька видів управління, які органічно виходять з влади: *політичне, судове, економічне, духовне, корпоративне, сімейне*.

Ключовим видом соціального управління є політичне управління, яке відрізняється впливом одних суб'єктів управлінського впливу на свідомість і волю інших, а його *об'єктами* є *політична організація суспільства з притаманними їй політичною структурою та соціальними процесами*. Політичне управління – це процес узгодження інтересів і установок держави з інтересами громадянського суспільства, різних соціальних верств, прошарків і груп, суспільних об'єднань і організацій на основі пізнання та використання об'єктивних потреб розвитку соціуму.

Для політичного управління характерна численність об'єктів, які утворюють такі основні види: партійне управління, де суб'єктом виступають політичні партії; законотворчість, де суб'єктом є законодавчий орган держави; державне управління, де суб'єктом виступає система органів виконавчої влади; муніципальне, де суб'єктом виступають територіальні громади; громадське управління, де суб'єктом є недержавний сектор.

Без політичного управління неможливе системне функціонування суспільства, саме тому його важливою складовою є державне управління, яке співвідноситься з першим як часткове і загальне. *Державне управління входить до політичного управління*, тобто останнє є значно ширшим. Якщо в цілому управління в суспільстві є загальною політичною функцією, що реалізується через владно–організуючу діяльність з метою узгодженості суспільних інтересів

для досягнення суспільнозначущих завдань, то державне управління можна віднести до однієї з функцій держави, яка вносить у цю діяльність організуюче начало відповідно до визначених політичних орієнтирів, принципів, цілей, інтересів і врегульованих правовими нормами. *Державне управління – це складова політичного управління.*

4. Поняття та сутність державного управління. Особливості державного управління

Державне управління – це процес реалізації виконавчої влади держави.

Державне управління – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально–економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь–якої соціальної спільноти.

Виділяють такі риси державного управління, що розкривають його сутність:

1. Державне управління завжди являє собою певну організуючу діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.
2. Необхідною умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.
3. Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь також і об'єкт (об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта.
4. Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління – державно–владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.
5. Організуюча діяльність державно–владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві згідно з вимогами закону, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.
6. Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.
7. Державне управління, функціонуючи у правовому полі чинного за-

конодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відповідальність.

Політичний аспект державного управління визначається тим, що воно здатне впливати на процеси економічного, соціального, духовного та іншого розвитку суспільства. Знаряддям здійснення владних повноважень є виконавча влада як вид єдиної державної влади, що здійснює владно–політичні та владно–адміністративні функції.

Можна виокремити такі найхарактерніші ознаки державного управління: 1) виконавчо–розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер.

Виконавчо–розпорядчий характер означає, що державне управління становлять два взаємопов'язаних аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють державне управління, – це виконавчі структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади). Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Разом з тим, реалізація даної функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій. Розпорядча діяльність реалізується: по–перше, через видання загальнообов'язкових нормативно–правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по–друге, в організації виконання зазначених приписів; по–третє, в здійсненні контролю за їх виконанням.

Підзаконність державного управління розуміється як здійснення виконавчо–розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Саме вони створюють правову базу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування, головні засоби досягнення цілей.

Масштабність державного управління означає, що ця державно–управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у держави.

Універсальність державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій.

Ієрархічність полягає в тому, що система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим.

Організуючий характер державного управління виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та інших цінностей.

5. Суб'єкти та об'єкти державного управління

У системі державного управління об'єктом управління виступає *суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом – органи виконавчої влади*.

Головною рисою *суб'єкта* державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно *об'єкт* державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

Суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією і державно–владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

У державному управлінні до *суб'єктів* управління належать: *органи виконавчої влади* (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); *керівники і керівний склад цих органів* (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно–владними повноваженнями).

Об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. Основними *об'єктами* державного управління слід вважати *підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади*.

Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають *управлінські відносини*. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють *процес управління*.

Управлінські відносини – це відносини людей стосовно здійснення функцій управління.

Державно–управлінські відносини – це особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо–вольового та організаційного характеру.

Ці відносини типу «влада – підпорядкування» можуть мати різний характер

залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути *формальними* (субординації) і *неформальними* (координації), *галузевими* (відносини в межах однієї галузі), *міжгалузевими* (відносини між органами різних галузей), *територіальними* (у межах одного регіону), *міжрегіональними* (між органами різних регіонів); *територіально-галузеві* та ін.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою *прямих* (від суб'єкта до об'єкта) і *зворотних* (від об'єкта до суб'єкта) *зв'язків*. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації. *Прямий зв'язок* сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління. *Зворотний зв'язок*, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Узгодження (упорядкування) управлінських дій приводить до встановлення між ними *вертикальних зв'язків* – *субординації*, тобто *підпорядкування одного інтересам іншого*. *Субординаційні відносини* розрізняються за певними видами: *пряме підпорядкування, непряме підпорядкування, подвійне підпорядкування, ієрархічне підпорядкування*. Всі ці види субординації мають свої особливості та певний обсяг у конкретних системах управління залежно від методів, які використовуються у відносинах «суб'єкт–об'єкт».

Встановлення між ними *горизонтальних зв'язків* має назву *координації*, тобто *поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій*, що забезпечують досягнення запланованого результату. *Координаційні відносини* розрізняються за видами: *узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія*. Субординацію та координацію можна розглядати як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також, як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша.

6. Становлення науки державного управління

Як самостійна галузь знань, управління бере свій початок з давнини. Вагомий внесок у становлення теорії державного управління внесли *Арістотель, Платон, Сократ, Гуй Гу–Цзи, Хань Фей* та інші мислителі. Управління здавна було інтегроване у життя суспільства, тому воно як універсальна теорія існувало завжди, здійснюючи пошук своєї оптимальної форми.

Перші спроби наукового обґрунтування державного управління були зроблені *камералістами* Австрії та Німеччини у *XVII ст.* (камералиєн у перекладі

з німецької означає «наука державного управління»). Перша публікація з камеральних наук датується 1707 роком, коли вийшла книга «Трактат про поліцію» Ніколаса де ля Маре. У Німеччині протягом 1758–1764 років опубліковано кілька робіт з проблем державного управління А. Юсті, який разом з Ж. Пютером заклав основи камеральних наук. Найвідомішим ученим-камералістом вважається Лоренц Штейн – професор університету у Кіллі, праця якого «Теорія державного управління» побачила світ у 1866–1884 роках. Штейн та його учні, зокрема Людвіг Гумплович, не обмежувалися лише теоретичними узагальненнями в сфері державного управління, їхні праці стали основою практичних дій з перетворення колегіальних установ у міністерства, організації роботи зі службовцями. У 1898 р. вийшла книга «Теорія державного управління» американського вченого Р.Бентлі.

Значний вплив на управлінську науку справили погляди Макіавеллі, Монтеस्क'є, Гоббса, Локка, Дідро, Руссо, Канта, Гегеля, Токвіля. Класиками теорії управління стали такі дослідники новітнього часу, як В.Вільсон, М. Вебер, А. Файоль, Ф.Тейлор, Л.Гулик, Ч. Барнард, Л. Байт, Д. Валдо, П.Друкер, Г.Саймон, У.Ешбі, О.Майєр, М.Фоллет, Д.Форестер. У наш час продовжують наукові пошуки Г. Райт, Б. Гурне, Н. Лінн, Ф. Нігроу, Р. Стільман, Ю. Немец, К. Коніг, Б. Беккер та інші.

Незважаючи на давню історію, державне управління в сучасному розумінні – це здобуток новітнього часу. Термін політико-управлінські науки (Policy Sciences) був уведений в 1930–1940 роках одним із засновників Чикагської школи політичного біхевіоризму Г.Лассуеллом. Нова галузь знань виникла в час становлення індустріального демократичного суспільства. У цих умовах демократія стає адекватною формою організації суспільно-політичного життя і вимагає наукового обґрунтування світових досягнень управлінської думки.

У результаті, у другій половині ХХ ст. у США сформувалася нова галузь знання – політичне управління, що утворилося на стику предметних полів трьох блоків соціально-гуманітарних дисциплін: 1) *соціально-політичного* (політична, соціологічна, економічна науки); 2) *когнітивно-епістемологічного* (філософія, психологія, інформаційно-комунікативні дослідження); 3) *мене-джерського* (державне адміністрування, організаційна теорія, загальний менеджмент, військова наука). Піонерами цього міждисциплінарного синтезу кінця 40-х – початку 50-х років стали Г.Лассуелл і Г.Саймон. Перший (спільно з Д. Лернером) у 1951 р. опублікував новаторську працю «Політико-управлінські науки», другий у 1947 р. видав монографію «Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в адміністративних органах», яка принесла авторів Нобелівську премію. Г.Саймон у своїх працях послідовно обґрунтовував ідею створення адміністративної науки (administrative science) як

універсально–загальної теорії державного управління. Згодом, у 1980–1990–х роках широке розповсюдження в країнах Заходу отримала концепція так званого *нового державного управління* (new public management), прихильники якої виходили з ідеї Саймона щодо впровадження в діяльність державних органів передових технологій бізнес–менеджменту.

Виділяють три етапи у невеликій історії становлення сучасної науки державного управління:

1) формування вихідних підходів і концептів (кінець 30–х – друга половина 50–х років);

2) інституціоналізація напряму як університетської навчальної і наукової дисципліни (кінець 50–х – 70–ті роки);

3) розвиток теоретичних та емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (80–90–ті роки).

На першому етапі *Г.Лассуелл* ставить питання про необхідність виокремлення політико–управлінських наук в самостійну галузь соціального знання. У 1939 р. з метою розвитку досліджень, процесів, майстерності в державному управлінні була утворена *Американська асоціація державного управління*, яка у 1940 р. заснувала фаховий журнал «Огляд державного управління» (Public Administration review) для вчених, практиків, студентів, що став провідним у США.

У ході другого і третього періодів отримує офіційне визнання ряд політико–управлінських дисциплін, які включаються у програми більшості політологічних факультетів і вивчаються в школах державного адміністрування. У 1958 р. утворюється *Рада вищої освіти з державного управління*. У 1967 р. розпочинає діяльність *Національна академія державного управління* (NAPA) і в 1969 р. – *Національна асоціація шкіл державних справ і управління*, яка утворилася на базі Ради вищої освіти з державного управління. З 1972 р. функціонує *Організація політико–управлінських досліджень*, а з 1979 р. – *Асоціація політичного аналізу і менеджменту*.

Поступово створюються європейські дослідницькі центри, наука управління посідає офіційне місце у програмах правових факультетів та інститутів політології багатьох країн Європи. Починають діяльність *Європейська асоціація з державного управління* та *Асоціація інститутів і шкіл державного управління* в Центральній та Східній Європі. Сьогодні управлінські дисципліни викладаються у вищих навчальних закладах Азії, Австралії, Латинської Америки і Африки. Поступово вони стають повноправними предметами в університетах Східної Європи, у тому числі України, де вже введено дисципліни «Державне управління», «Державна служба» та інші. Під науковими основами державного управління розуміється комплекс знань про принципи, структуру, органи,

функції, методи, форми, техніку, культуру управління та їх закономірності.

Розрізняють два підходи у визначенні предмета державного управління: американський та європейський.

Американський підхід ґрунтується на перевазі методів бізнесового управління, де основою ухвалення управлінських рішень є раціональність і економічна доцільність. Теоретичну розробку питань державного управління в Америці започаткувала праця «Дослідження управління» майбутнього президента США Вудро Вільсона, написана у 1887 році. В ній дається визначення й окреслюється сфера галузі державного управління. Вільсон розробив модель «адміністрації ефективності», суттю якої є можливість використання в державному управлінні методів бізнесового управління. Вчений також обґрунтував необхідність високого професіоналізму в системі державної служби, тобто добору державних службовців за їхнім фаховим рівнем.

Концепція управлінської науки Вільсона у подальшому зазнала певних змін. У підручнику «Вступ до вивчення державного управління» Леопарда Байта (1955 р.) спростовується вільсонівська позиція щодо розмежування політики та управління. Ця аргументація ґрунтується на еволюції держави і, відповідно, на фундаментальній зміні призначення уряду та його ролі у суспільстві. Поступово уряд стає головним центром інтересів різних політичних і соціальних груп. Звідси випливає *безпосередній зв'язок управління з політикою*.

Європейський підхід ґрунтується на більш давній традиції, заснованій на праві, яка визначає державне управління як галузь *юридичної науки*. Так, німецькі юристи, аналізуючи державне управління, традиційно розуміють його як адміністративну діяльність, що чітко регламентована законом. Один із засновників і класик німецького адміністративного права *Отто Майєр* у своїх працях обґрунтував теорію правової держави, тобто держави, в якій править закон, яка визнає ідею верховенства права, і в якій належним чином існує впорядковане адміністративне право, що визначає зміст і межі державного управління. У Франції одним з перших, хто вжив термін «державне управління», був *Олександр Вів'єн*, праця якого «Нариси про адміністрацію» вийшла друком у 1845 році. Вчений протиставив науку державного управління адміністративному праву, вичленивши її з останнього. Державні службовці європейських країн дотримуються жорсткішого розмежування управлінської діяльності та політики. Зання закону та застосування юридичних норм створює основу прийняття управлінських рішень державними службовцями європейських країн.

Якщо у *європейському підході* перевага надається теоретичному навчанню перед практичними методами з наголосом на юридичному аспекті, то в *американському* навпаки – переважає підхід розв'язання проблем, заснований на багатодисциплінарній основі.

ТЕМА 1.2. МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА

1. Співвідношення та взаємозв'язок виконавчої влади і державного управління

У сучасній сфері державного управління практично немає таких секторів, які б повністю випадали з-під контролю виконавчої влади. У результаті зростання ролі органів виконавчої влади, ці органи стали головним засобом здійснення управління державними справами.

Виконавча влада – вид єдиної державної влади, що взаємодіє із законодавчою і судовою. Основною метою її діяльності та функціональним призначенням є виконання законів, інших нормативних актів держави. Проте в реальному процесі функціонування інститутів держави виконавча влада здійснює ще цілий ряд інших важливих функцій загального характеру. Наприклад, її органи від імені держави приймають нормативно-правові акти, державно-управлінські рішення, здійснюють керівництво підпорядкованими їм галузями, застосовують, поряд з методами переконання, й засоби державного примусу. Це знайшло своє термінологічне відображення в понятті «виконавчо-розпорядча» чи «управлінська діяльність».

Виконавча влада становить зміст діяльності з державного управління, виражаючи передусім її функціональну (виконавчу) спрямованість.

Державне управління – це організуюча діяльність державних органів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади.

Сьогодні державне управління є категорією *організаційно-правовою*, а виконавча влада – *політико-правовою*. Тому виділяють два поняття державного управління: 1) як усієї діяльності держави; 2) як діяльності виконавчої влади.

Ще у XVIII ст. Д. Локком та Ш. Монтеск'є були запропоновані доктрини поділу державної влади, згідно з якою слід розрізняти три основні функції державної влади: 1) *законодавство* (установлення норм об'єктивного права); 2) *управління* (здійснення висхідних із цих норм окремих об'єктивних прав і обов'язків держави; 3) *суд* (охорона юридичних норм від порушень). У такому розумінні «поділ влади» є звичайним діловим розподілом праці в державному механізмі з метою спрощення виконання функцій держави та здійснення ефективного контролю. Розподіляється не сама влада, а механізм її здійснення, який структурується за функціональною та інституційною ознаками. Перша

(функціональна ознака) означає виділення основних функціональних видів державної діяльності – *законотворення, державного управління і правосуддя*. Друга (інституційна) – втілює *організаційний устрій держави* як сукупність різних державних органів, наділених державно–владними повноваженнями (компетенцією), сконцентрованих у виді трьох гілок влади (*законодавчої, виконавчої, судової*).

Державне управління є одним із видів державної діяльності, який здійснюється системою органів виконавчої влади, відповідно ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій, здійснюють державне управління.

Державне управління являє собою *цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави через органи виконавчої влади та їх посадових осіб на суспільні процеси, діяльність, свідомість і поведінку громадян*.

2. Ознаки та принципи виконавчої влади

Виконавчій владі притаманна низка ознак:

- відносна самостійність у системі єдиної державної влади;
- організаційний характер впливу на суспільні відносини;
- організаційна оформленість її носіїв (суб'єктів), тобто вона має конкретне суб'єктивне визначення і уособлюється в діяльності спеціальних структур, наділених державою відповідною компетенцією;
- системність суб'єктів (їх сукупність) характеризується функціональною взаємозалежністю, організаційно–ієрархічною підвладністю;
- професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими, а також офіційно визнаними державою суб'єктами;
- універсальність існування в часі та просторі, тобто виконавча влада здійснюється безперервно й на всій підпорядкованій державі території.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, яка складається із *системи державних органів і установ, що розробляють і реалізують державну політику в політико–адміністративній, господарській та соціально–культурній сферах шляхом здійснення владно–політичних та владно–адміністративних функцій, а також надають громадянам державні послуги*.

Виконавча влада реалізується у безпосередньому виконанні прописів законодавчої влади, а розпорядча (державно–владна) – у виданні від свого імені актів управління для виконання цих приписів. При цьому виконавча діяльність є підзаконною, тобто базується на Конституції та законах, які є визначальними для її функціонування. Тому органи виконавчої влади здійснюють *виконавчу і розпорядчу діяльність*.

Виконавча влада базується на певних принципах: *пріоритет прав людини, демократизм, законність, рівноправність громадян у державному управлінні*,

гласність.

Пріоритет прав людини при здійсненні виконавчої влади – одна з основних вимог побудови правової держави. Вся діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована на благо народу, підвищення його рівня життя, дотримання соціальної справедливості.

Демократизм означає залучення громадян до управління державними справами, їх максимальну участь у процесі обговорення та прийняття державно-управлінських рішень, звітність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед представницькими органами, контроль з боку громадськості за їх діяльністю, наявність колегіальних органів в окремих органах виконавчої влади.

Законність діяльності органів виконавчої влади – це точне і неухильне дотримання Конституції України, законів, створення режиму, який би забезпечував права і свободи громадян, а органи виконавчої влади, громадські об'єднання функціонували в межах своєї компетенції, посадові і службові особи виконували свої обов'язки належним чином.

Рівноправність громадян у державному управлінні – гарантія реальної демократії. Дотримання принципу рівноправності в управлінні означає, що всі мають однакове право доступу на державну службу, брати участь у вирішенні завдань держави, користуватись усіма закріпленими в Конституції правами і свободами.

Гласність – необхідна умова демократії, джерело інформації про стан справ у країні, засіб впливу на органи виконавчої влади з боку громадськості. Цей принцип проявляється у формі звітності органів виконавчої влади перед представницькими органами влади і громадськістю, донесення через друковані та електронні ЗМІ інформації про їх діяльність, найважливіші рішення та основні напрями роботи.

3. Особливості організації та функціонування системи органів виконавчої влади України

Відповідно до Конституції України *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади*. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації).

Президент України є головою держави й фактично – главою виконавчої влади, виконуючи такі функції: забезпечення державного суверенітету, національної безпеки, обороноздатності, прав і свобод громадян, здійснення

внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Повноваження, притаманні главі виконавчої влади, фактично в Україні розподілені між двома суб'єктами – Президентом і Прем'єр-міністром. Дуалізм керівного центру урядової організації (двоїстий центр), що характеризується так званою біцефальністю (двоголів'ям) – тобто певна подвійна підпорядкованість виконавчої влади, є однією з особливостей сучасної моделі організації виконавчої влади України.

Такий стан є характерним для країн зі змішаною республіканською формою правління, до яких належить Україна, на відміну 1) від *президентської* системи, де всенародно обраний президент виконує обов'язки як глави держави, так і глави уряду, 2) та *парламентської*, в якій реальна виконавча влада належить прем'єр-міністру при існуванні монарха чи номінального президента.

Стаття 113 Конституції України, яка визначає статус Кабінету Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, закономірно передбачає наявність органів нижчого рівня. Насамперед, це місцеві державні адміністрації. Неузгодженості окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» призвели до конкуренції компетенцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, накладок і дублювання функцій, а відповідно і втручання одних органів у справи інших, до невизначеності у ключових питаннях територіальної організації влади на місцях.

Всупереч міжнародній політико-правовій практиці, насамперед, Європейській хартії місцевого самоврядування, яка набула чинності в Україні з 1 січня 1998 року, органи місцевого самоврядування України на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно вони змушені делегувати це право місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. Тобто місцеві державні адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території.

4. Апарат державного управління

Апарат державного управління – це система взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів (органи виконавчої влади та їх апарат), які діють від імені держави, на основі та на виконання законів, здійснюючи управління державними справами, і наділені для цього владними повноваженнями, компетенцією, певною структурою і кадрами.

Цей апарат входить як складова частина до більш системного утворення – державного механізму.

Державний механізм – це сукупність органів державної влади,

організованих на засадах конституційного принципу поділу державної влади для реалізації цілей держави.

Адміністративний апарат – це система, яка забезпечує цілісність виконавчої влади на всіх рівнях управління. Ключовим при цьому є забезпечення в цій системі впливу на всі його структурні ланки з єдиного керуючого центру. Таким керуючим суб'єктом у сучасних державах є уряд.

Уряд – це вищий орган у системі виконавчої влади держави, підпорядкований парламенту і главі держави, який здійснює державне управління суспільними справами, впроваджує в життя рішення законодавчої влади та забезпечує дотримання встановлених у державі законів, наділений для цього політичною виконавчою владою.

Можна виділити специфічні ознаки апарату державного управління:

1. Суворі ієрархія побудови та діяльності управлінських ланок, їх субординація та взаємодія.
2. Велика кількість різних видів виконавчих органів з точки зору компетенції та структурно–функціональної специфіки.
3. Управлінський характер діяльності, що означає підзвітність і виконання законів та інших рішень законодавчих і представницьких органів, а також вирішення питань, що входять до його компетенції.
4. Організуючий характер.
5. Динамізм, оперативність та конкретність діяльності.
6. Професіоналізм.

Вимоги до раціональної організації діяльності апарату державного управління:

- визнання провідної ролі суспільних потреб;
- пріоритет встановлених правових вимог над корпоративно–відомчою діяльністю;
- відповідність функцій та структури апарату нормативно–встановленому змісту діяльності;
- перехід від власне управлінських методів впливу до засобів організаційної дії та забезпечення;
- демократизація внутрішньоапаратних відносин.

Головною метою діяльності апарату державного управління є реалізація функцій виконавчої влади.

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених відповідною компетенцією, відмінною від законодавчої та судової гілок влади. Органи виконавчої влади – це первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої

влади.

Орган виконавчої влади – це носій виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється у порядку, встановленому законом, наділений державно–владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно–правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління.

Ознаки органу виконавчої влади:

а) реалізовує функції держави, виконуючи законодавчі та нормативні акти органів вищого рівня.

б) орган виконавчої влади, діючи від імені й за дорученням держави, наділений відповідною компетенцією.

в) управлінській діяльності органу виконавчої влади властивий «зовнішній» характер.

г) управлінська діяльність органу виконавчої влади носить неперервний характер.

Правовий статус органів виконавчої влади складається з таких основних елементів: *завдання (функції), цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності* цих органів.

Різні управлінські рівні визначають і відповідні *завдання (функції) та цілі*, що покладаються на ці органи.

Юридичне закріплення функцій управління є необхідною умовою та засобом виникнення такого правового явища як *компетенція*.

Повноваження – це закріплені за органом виконавчої влади права та обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Центральне місце і переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади становлять *державно–владні повноваження*, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Існують ще так звані *делеговані повноваження*, що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання певних функцій на певний час від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього.

Будь–яка влада повинна нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Там, де є влада, виникає й відповідальність. Чим вищий ієрархічний рівень суб'єкта управління, тим вищим є й ступінь його відповідальності. *Відповідальність* органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами, за яким певний орган (посадова, службова особа) має право застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових, службових осіб).

Порядок формування органів виконавчої влади та процедури їхньої діяльності розкривається шляхом визначення підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності, а також з'ясуванням переліку актів, які видає той чи інший орган у процесі своєї діяльності з метою здійснення встановлених повноважень.

Підпорядкованість характеризує найвищу організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У той же час підпорядкованість може мати різні ступені повноти – повну і часткову.

Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи вирішення щодо підлеглого органу: установчих питань; визначення правового статусу; кадрових питань; здійснення контролюючих функцій; отримання звітності; застосування заходів відповідальності.

Часткова – це підпорядкованість, коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених вище важелів.

Органи виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, які у відповідності з конституційним принципом поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, надавати громадянам державні послуги та наділені для цього відповідною компетенцією.

ТЕМА 1.3. МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1. Поняття принципів муніципального управління

Термін «*принцип*» походить від латинського слова «*prīncipium*», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості.

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець *Анрі Файоль* (1841–1925). В основі запровадженої ним системи управління лежала *адміністративна доктрина*. Вона передбачала, що в будь-якій організації адміністративні функції є визначальними. Виходячи з цієї доктрини, у 1920–х роках Анрі Файоль визначив *чотирнадцять принципів управління*:

- 1) *Поділ праці* – дозволяє скорочувати число об'єктів, на які повинна

бути спрямована увага і дія. Це сприяє підвищенню кількості і якості виробництва при витраті тих же зусиль.

2) *Повноваження і відповідальність* – повноваження немислимі без відповідальності, тобто без санкції, кари.

3) *Дисципліна* – покоря, ретельність, діяльність, манера тримати себе, зовнішні знаки поваги, що виявляються відповідно до встановленої між підприємством і його службовцями угоди.

4) *Єдиноначальність* – службовцю може давати два накази щодо якої–небудь дії тільки один начальник.

5) *Єдність керівництва* – один керівник і одна програма для сукупності операцій, що переслідують ту ж саму ціль.

6) *Підпорядкування особистих інтересів загальному* – в організації інтереси службовця або групи службовців не повинні ставитися вище інтересів підприємства; інтереси держави повинні бути вище інтересів громадянина або групи громадян.

7) *Винагорода персоналу* – повинна бути справедливою і по можливості задовольняти персонал і підприємство, наймача і службовця; заохочувати ретельність, компенсуючи корисне зусилля.

8) *Централізація* – повинна бути прийнята чи відкинута в залежності від тенденцій керівництва і від обставин; зводиться до знайдення міри централізації, найбільш сприятливої для підприємства.

9) *Ієрархія* – ряд керівних посад, починаючи з вищих і кінчаючи нижчими, той шлях, по якому, проходячи всі ступені, слідує документи, що йдуть від вищої влади або адресуються їй.

10) *Порядок* – певне місце для кожної особи і кожна особа на своєму місці.

11) *Справедливість* – щоб заохочувати персонал до виконання своїх обов'язків з повною відданістю, треба відноситися до нього доброзичливо; справедливість є результат поєднання доброзичливості з правосуддям.

12) *Стабільність штату* – плинність кадрів є одночасно причиною і наслідком поганого стану справ.

13) *Ініціатива* – свобода пропозиції та здійснення планів.

14) *Корпоративний дух* – сила організації в тому, щоб використовувати здатності усіх, винагороджувати заслуги кожного, не порушуючи гармонії відносин.

Сучасна система організації виконавчої влади і, відповідно, державне управління ґрунтуються на порівняно нових принципах.

Принципи державного управління повинні:

– ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та

економічних законах і законах державного управління;

- відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;

- враховувати часові та просторові аспекти процесів державного управління;

- мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно–політичних і соціально–економічних завдань.

2. Систематизація принципів муніципального управління

За універсальністю принципи управління розподіляються на:

загальні – принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання;

часткові – принципи, що застосовуються у різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально–політичній, духовній), і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів.

За спеціалізацією визначають такі групи принципів державного управління: *організаційно–політичні, організаційно–технічні принципи побудови апарату управління, організаційно–технічні принципи діяльності апарату управління.*

За функціональним призначенням принципи державного управління поділяють на: 1) *суспільно–політичні принципи;* 2) *структурні принципи;* 3) *принципи державно–управлінської діяльності.*

Визначають такі *види принципів державного управління: загальносистемні, структурні, спеціалізовані.*

Структурні принципи, що впорядковують структуру групи елементів можна поділити на такі види: *структурно–цільові,* що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей державного управління; *принципи побудови організаційних структур,* які визначають закономірності та взаємозв'язки побудови організаційної структури державного управління; *структурно–функціональні,* що пов'язані із організацією функціональної структури державного управління; *структурно–процесуальні,* що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності органів виконавчої влади.

Спеціалізовані принципи поділяються на *принципи формування організаційних структур, принципи керування установою, принципи прийняття управлінських рішень, принципи контрольної діяльності, принципи використання методів державного управління, принципи державної служби, принципи*

управління персоналом, принципи діяльності органу виконавчої влади, принципи діяльності Кабінету Міністрів України, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій тощо.

3. Види принципів муніципального управління

Серед загальних принципів державного управління можна виділити такі: законність, демократизм, публічність, єдиноначальність і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, ефективність.

Законність – всі органи виконавчої влади та їх посадові і службові особи повинні чітко дотримувати норм права. Громадяни повинні мати гарантоване право, згідно з яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом.

Демократизм – передбачає формування такої системи управління, яка б базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян, можливості їх максимального залучення до обговорення важливих державно–управлінських рішень, відкритості інформації, рівного доступу громадян до державної служби.

Публічність – відкритість виконавчої влади, прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно–управлінських рішень; громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційне закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Єдиноначальність і колегіальність – розумне поєднання в управлінській діяльності методів одноособового керівництва призначеним або обраним керівником, який наділяється значною службовою компетенцією і несе персональну відповідальність за результати роботи державного органу, та широкої колегії – групи осіб, які мають рівні права і обов'язки або дорадчі права з питань, що належать до компетенції органу виконавчої влади.

Централізація і децентралізація – апарат державного управління повинен бути побудованим на засадах розумного співвідношення централізації та децентралізації влади, оскільки порушення даного балансу в будь–який бік призводить до негативних наслідків.

Плановість – полягає в обов'язковому плануванні діяльності будь–якого органу та його структурного підрозділу, у створенні планів соціально–економічного і культурного розвитку окремих населених пунктів, територій, регіонів, галузей народного господарства, проектуванні та реалізації програм вирішення тих чи інших проблем.

Ефективність – вибір найбільш дієвого в конкретних умовах управлінського рішення.

Структурно-цільові принципи пов'язані з цілями державного управління і включають у себе такі принципи:

1) *принцип єдності цілей* управління означає чітке визначення цілей і функцій органу виконавчої влади, уникнення їх дублювання та суперечностей;

2) *принцип обмеження цілей* передбачає звуження кола проблем, які є гранично необхідними для досягнення найкращого результату в конкретній сфері управління;

3) *принцип вибірковості цілей* передбачає підпорядкованість часткових, локальних цілей стратегічним;

4) *принцип послідовності* у реалізації цілей передбачає перетворення результатів втілення в життя одних цілей в основу інших;

5) *принцип розподілу цілей відповідно до потреб об'єктів управління* означає перетворення цілей державного управління у завдання, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам виконавчої влади.

Принципи побудови організаційних структур спрямовані на побудову раціональної організаційної структури апарату державного управління, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Серед них можна виділити такі:

1) єдність мети;

2) первинність функцій і вторинність структури;

3) функціональна замкнутість підрозділів апарату управління;

4) простота організаційної структури;

5) єдність керівництва;

6) оптимальність норми керованості;

7) оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління;

8) принцип зворотного зв'язку.

До структурно-функціонального виду принципів державного управління, пов'язаного з організацією функціональної структури державного управління можна віднести такі:

1) *диференціації та фіксування функцій* у формі правових норм шляхом закріплення управлінських функцій у компетенції органів виконавчої влади;

2) *сумісності*, що передбачає сумісність однорідних управлінських функцій у межах компетенції одного органу, а також сумісності функцій даного органу з функціями інших органів у межах підсистеми або організаційної структури державного управління в цілому;

3) *концентрації*, тобто надання певному органу таких функцій та відповідних ресурсів, які б забезпечили здійснення цим органом організаційно-регулюючих дій відносно об'єктів управління;

4) *комбінування*, спрямований на виключення дублювання і паралелізму

управлінських функцій, що виходять із різних управлінських суб'єктів організації;

5) *відповідності* управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління.

До структурно–процесуальних принципів, що регулюють здійснення управлінської діяльності, належать такі принципи:

1) *відповідності* елементів управлінської діяльності (методів, форм і стадій) функціям органів виконавчої влади;

2) *конкретизації* управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати;

3) *стимулювання* раціональної й ефективної управлінської діяльності.

Вказані принципи виражають вимоги до всіх елементів системи виконавчої влади, а тому їх комплексне дотримання гарантує впорядкування управлінської системи, її цілеспрямоване ефективне функціонування і розвиток.

ТЕМА 2.1. ФУНКЦІЇ ТА СТРУКТУРА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Поняття та сутність функцій муніципального управління

Зміст державного управління найбільш виразно проявляється в його *функціях*.

В управлінні під функцією слід розуміти *основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управліннями*.

Специфіка функцій державного управління полягає в тому, що вони:

- обумовлені цілями (завданнями) управління;
- мають об'єктивний характер;
- є складовими змісту державно–управлінської діяльності;
- є відносно самостійними та однорідними;
- безпосередньо виражають владно–організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються в процесі державно–управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);
- мають бути спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно–організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління.

2. Класифікація функцій управління

До функцій управлінської діяльності відносяться:

1) *планування* – функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення.

2) *організація* – форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей що передбачає створення формальної структури підлеглості, формування об'єкта та суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язку між ними.

3) *укомплектування штату (робота з кадрами)* – полягає у залученні та підготовці кадрів і підтримці сприятливих умов праці.

4) *керівництво (директивність)* – полягає у завданні прийняття рішень та їх відповідного оформлення, а також у здійсненні керівних дій.

5) *координація* – забезпечує необхідну узгодженість усіх дій органів управління і посадових осіб, а також між системою в цілому та зовнішнім середовищем.

6) *звітність* – інформування щодо стану справ, необхідність наявної інформації для успішної управлінської діяльності.

7) *складання бюджету* – включає все, що пов'язане з бюджетним процесом у вигляді фінансових планів і фінансового контролю.

Визнання ролі людського чинника в організаціях зрештою привело до відмови від суто адміністративних підходів: доктрина «людських відносин», засновниками якої є *Мері Паркер Фоллет* (1868–1933) та *Елтон Мейо* (1880–1949), базувалася на розумінні того, що навіть чітко відпрацьовані виробничі операції та висока заробітна плата не завжди приводять до адекватного зростання продуктивності праці. Професор школи менеджменту Мічиганського університету *Дуглас Мак Грегор* (1906–1964), створив управлінську концепцію на основі поєднання психології з процесом управління. У результаті виокремлюється ще одна функція управління – *мотивація*. Особливе місце в розробці проблеми *мотивації* належить американському дослідникові *Честеру Барнарду* (1886–1961) – представникові «школи соціальних систем» в управлінні.

Сьогодні виокремлюють п'ять *функцій управління*:

1. *Планування*: визначення цілей організації та заходів щодо їх досягнення.
2. *Організація*: класифікація видів діяльності, доведення завдань і надання повноважень для їх виконання.

3. *Комплектація кадрів*: визначення потреб людських ресурсів, добір, підготовка та розвиток кадрів.

4. *Мотивація*: спрямування поведінки персоналу до певної мети.

5. *Контроль*: порівняння кінцевих результатів з поставленими цілями, визначення причин відхилень і в разі необхідності – вжиття заходів для виправлення ситуації.

Існує три групи управлінських завдань:

а) *загальні* завдання, вирішення яких спрямовані на реалізацію

загальнозначущих або публічних потреб відповідної соціально–політичної системи.

б) *спеціальні* завдання, вирішення яких веде до утворення *управлінської системи*, її стабільності, надійності, розвитку.

в) *допоміжні* завдання, що випливають із внутрішньої технології управлінської праці. Вони відображають спрямованість зусиль адміністративного апарату на забезпечення життєво важливих потреб об'єктів управління.

Звідси – такі функції державного управління:

а) *загальні* – це функції, що породжуються загальними завданнями державного управління і спрямовані на зміцнення конституційне встановлених суспільних відносин, державного устрою, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави.

б) *спеціальні* функції покликані забезпечити ефективне функціонування апарату державного управління.

в) *допоміжні*, або *забезпечуючі* функції не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також життєздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів.

Загальні функції державного управління розподіляються на: *політико–адміністративні*, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; *економічні*, котрі уособлюють господарсько–організаційну діяльність держави; *соціальні*, які покликані реалізовувати державну соціальну політику; *гуманітарні* – спрямовані на функціонування та розвиток освіти, науки і культури.

До спеціальних функцій державного управління відносяться: *стратегічне планування*, *функція прийняття управлінських рішень*, *функція організації діяльності*, *функція мотивації*, *контрольна функція*.

До допоміжних (забезпечуючих) функцій державного управління відносяться: *управління людськими ресурсами*, *бюджетна функція*, *юридично–судова функція*, *діловодство і документування*, *зв'язки з громадськістю*.

3. Види функцій державного управління

Спільною ознакою загальних функцій управління є *забезпечення колективних потреб усього суспільства*.

Найважливішими серед *загальних функцій* державного управління є політико–адміністративні функції:

- *оборона країни*: включає утримання армії, мобілізаційна робота, участь війська у міжнародних миротворчих операціях;
- *національна безпека*;
- *охорона кордонів та митниця*;

- *зовнішня політика*: зовнішні відносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика;
- *забезпечення правопорядку*: охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, попередження правопорушень;
- *політика в інформаційній сфері*.

Політико–адміністративні функції можна поділити на *внутрішньо– та зовнішньополітичні*. *Перші* спрямовані на зміцнення відповідних суспільних відносин, державного устрою, визначають основні принципи функціонування державного механізму та є основним політичним засобом утримання та зміцнення державної влади, *другі* забезпечують стабільність міжнародного становища держави, захист інтересів громадян, збереження територіальної цілісності України.

Наступна група *загальних функцій* державного управління – це економічні функції, які включають:

- визначення *стратегії* соціально–економічного розвитку країни;
- *регулювання правових аспектів* функціонування ринкової економіки;
- *вплив* на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестиційних потоків через систему економічних регуляторів (державний бюджет, податки, кредитна політика, грошова, цінова політика тощо);
- здійснення структурної *політики* з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках;
- *коригування* соціальних параметрів суспільства безпосередньо через важелі соціальних гарантій, пільг, фінансування послуг, системи соціального страхування та інше.

Наступна група *загальних функцій* державного управління – це соціальні функції:

- захист трудових прав громадян,
- захист прав споживачів,
- соціальний захист безробітних,
- охорона праці та безпечної життєдіяльності

Наступна група *загальних функцій* державного управління – це гуманітарні функції: належне функціонування та розвиток освіти, науки і культури, завдяки яким реалізується конституційне право кожного громадянина на одержання певного рівня освіти і залучення до культурних надбань.

Гуманітарні функції спрямовуються на:

- розвиток культури і мистецтва, театру і кінематографії, музейної справи, образотворчого мистецтва, книговидавання;
- збереження культурної спадщини України;
- упорядкування та якісний розвиток мережі культурно–освітніх закладів;

- впровадження новітніх технологій у сфері освіти;
- розширення та вдосконалення форм отримання освіти;
- розвиток інформаційного простору;
- активізацію пропаганди здорового способу життя, створення умов для належного фізичного виховання людини та її відпочинку.

Під спеціальними функціями управління слід розуміти відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію, відображаючи її суть і зміст на всіх рівнях державного управління.

Найважливішою складовою *спеціальних функцій* управління є *стратегічне планування*. Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого органи виконавчої влади визначають свою діяльність на майбутнє.

Стратегічне управління поєднує кілька видів управлінської діяльності, а саме: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища та внутрішню координацію.

В межах функції планування виділяються такі підфункції: 1) дослідження інформації; 2) прогнозування; 3) програмування.

Дослідження інформації. Чітке визначення основних джерел інформації та вміння її кваліфіковано збирати та обробляти – важлива умова ефективної аналітичної діяльності, від якої залежить успішне вирішення всіх інших управлінських функцій.

Прогнозування. На базі отриманої інформації суб'єкт управління готує прогноз: передбачає розвиток та результат процесу. Прогнозування – базовий етап стратегічного планування, в процесі якого на основі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища визначаються найбільш ефективні форми економічної і соціальної політики цілої системи, галузі, окремого органу.

Програмування. Програма – це документ, у якому визначаються цілі розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгодження і комплексна система заходів органів управління, спрямованих на ефективне розв'язання визначених проблем.

До *спеціальних функцій* державного управління належить функція прийняття управлінських рішень.

До основних ознак управлінських рішень відносять:

- наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до існуючих обставин, інтересів і потреб;
- вибір прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника;
- необхідність та головний зміст рішення визначається метою спільної діяльності;
- в основі управлінського рішення лежить організаційна діяльність людей.

У системі державного управління управлінські рішення виконують такі функції:

1. *Спрямовуючу*, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;

2. *Забезпечувальну*, тобто визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання даного рішення і дозволяють функціонувати системі управління у накресленому напрямі і заданому режимі;

3. *Координаційну* – встановлюють порядок узгодження діяльності системостворюваних структурних елементів (службовці, підрозділи, організації тощо) і визначають нормативно–правовий режим цієї діяльності;

4. *Стимулюючу*, тобто визначають такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань.

Етапи процесу прийняття управлінських рішень:

1. Ідентифікація і визначення проблеми.
2. Підготовка необхідної інформації.
3. Генерування альтернативних варіантів розв'язання проблеми.
4. Визначення критеріїв.
5. Аналіз можливих наслідків.
6. Прийняття (вибір) рішення.
7. Доведення управлінських рішень до виконавців.
8. Організація виконання рішень.
9. Контроль.
10. Оцінка рішення та отриманих результатів.

Методи прийняття рішень – це сукупність розумових і практичних операцій, які використовуються для усвідомлення проблеми, постановки цілі, збору необхідної інформації, розробки варіантів рішення, вибору оптимального рішення та організації його виконання.

Виділяються дві групи методів: *загальні*, які охоплюють усі етапи процесу прийняття рішення, і *локальні*, які застосовуються на одному чи декількох етапах. У свою чергу, їх можна поділити на два різновиди: *формальні* методи (формально–математичні) та *неформальні* (інтуїтивно–логічні). До загальних формальних методів можна віднести *системний аналіз*, який служить методологією вирішення великих проблем, а також *лінійне програмування*. Загальними неформальними методами є способи прийняття рішень на основі управлінського та життєвого досвіду, рефлексії, інтуїції, тобто традиційні методи вирішення управлінських завдань.

За способом ухвалення управлінських рішень можна виділити два основних методи: *індивідуальний* та *груповий* (колективний).

В управлінській практиці застосовуються *три методи групового ухвалення рішень*:

Перший – колективне обговорення проблем за умов повної свободи висунення проектів рішення. Цей метод сприяє відкритості процесу групового ухвалення рішень. Він особливо придатний при вирішенні нестандартних проблем, що потребують новаторських, творчих рішень.

Другий – умовно груповий метод. Він відрізняється від попереднього підходу обмеженням міжособистісного спілкування в процесі ухвалення рішень. Тут переважають індивідуальні зусилля членів групи у виробленні проблемних рішень. Цей метод сприяє досягненню згоди без особливо гострих дискусій і обговорень.

Третій – метод експертних оцінок «Дельфі». Він застосовується у тому випадку, коли члени групи фізично не можуть бути присутніми в одному місці. Його суть зводиться до того, що кожен член пропонує можливе рішення проблеми, відповідаючи на запитання. При цьому відповіді даються анонімно і ніхто не знає про відповіді інших. Результати опитування зводяться в таблицю і доводяться до опитуваних. Члени групи погоджуються з певними рішеннями або пропонують нові ідеї. Ці стадії повторюються, поки анонімна група не досягне остаточного рішення.

Наступна *спеціальна функція державного управління* – це функція організації діяльності.

Організаційна функція державного управління – це процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації.

Склад організаційної функції передбачає такі *три основні фази*:

1) фаза почину (ініціювання) бере початок від першого задуму організації до стадії реального формування апарату організації;

2) фаза облаштування (координації) триває від початку формування до поточної діяльності;

3) фаза розпорядча (адміністрування) здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації.

Головними характеристиками організаційної структури є:

– *ефективність*, досягнута шляхом суворого розподілу обов'язків між державними службовцями, що дає можливість використовувати висококваліфікованих спеціалістів на керівних посадах;

– *сувора ієрархізація* влади, що дає можливість вищій за рангом посадовій особі здійснювати контроль за виконанням завдань співробітниками, нижчими за рангом;

– формально встановлена і чітко зафіксована *система правил*, що забезпечує однотипність управлінської діяльності і застосування загальних інструкцій до окремих випадків у найкоротший термін;

– *безособовість* адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин, що складаються між функціонерами організації, де кожен з них виступає не як індивід, а як носій соціальної влади, представник певної посади.

Існує два основних види організаційних структур: *бюрократичні та адаптивні*.

Бюрократична структура характеризується високим ступенем поділу праці, розвиненою ієрархією, ланцюгом команд, наявністю численних правил і норм поведінки персоналу, добором кадрів виключно за діловими та професійними якостями. *Концепція бюрократії* (від франц. – бюро, *канцелярія* та грецьк. Kratos – влада, *панування*) була сформульована *М.Вебером* на початку XX століття. Для бюрократії характерно: чіткий поділ праці, наслідком якого є необхідність використання кваліфікованих спеціалістів за кожною посадою; ієрархічність управління, у якому об'єкт контролюється з боку суб'єкта управління; наявність формальних правил і норм, що забезпечують однорідність виконання управлінцем своїх завдань і обов'язків тощо. Разом з тим їм притаманні такі *негативні риси*: перебільшення важливості стандартизованих правил, процедур і норм, які призводять до втрати гнучкості поведінки; несвоєчасне реагування на зовнішні обставини.

З часом бюрократичні структури почали пристосовуватися до реалій і в результаті виникла *департаменталізація* цих структур, тобто поділ організації на окремі підрозділи (управління, відділи, сектори, служби). *Функціональна департаменталізація* – один із видів бюрократії, утворений в результаті процесу поділу організації на окремі елементи, кожен з яких має своє чітко визначене коло функцій, обов'язків та конкретних завдань. До *переваг* такої структури можна віднести: стимулювання ділової та професійної спеціалізації; зменшення дублювання зусиль, матеріальних ресурсів у функціональних сферах; поліпшення координації функціональних сфер. Її *недоліки*: структурні підрозділи можуть надавати перевагу реалізації своїх безпосередніх функцій перед загальними цілями всієї організації, що збільшує ймовірність конфліктів між функціональними сферами; у великих організаціях ланцюг команд від керівника до безпосереднього виконавця є надто довгим, а подекуди заформалізованим та заплутаним.

Адаптивні (органічні) структури розробляються і впроваджуються з метою забезпечення можливостей реагувати на зміни зовнішнього середовища та є ефективними у разі, коли проблеми та адекватні дії на них не можна поділити на окремі елементи і розподілити між службовцями відповідно до їх ієрархічних

обов'язків. Взаємодія між співробітниками різних рангів у такому випадку нагадує швидше консультацію двох колег, а не наказ начальника.

Виділяються *лінійний, функціональний та лінійно–функціональний типи організаційної структури*.

Лінійний тип організаційної структури характеризується лінійними формами зв'язку між ланками управління і, як наслідок, концентрацією всього комплексу функцій управління та вироблення управлінських дій в одній ланці управління. Суть лінійного управління полягає в тому, що очолює кожен підрозділ керівник, а окремі працівники підрозділу безпосередньо підпорядковуються тільки цьому керівникові.

Перевагами лінійного управління є: підлеглі одержують чіткі і несуперечливі завдання і розпорядження, що позитивно впливає на узгодженість дій виконавців; повна відповідальність кожного керівника за результати роботи; забезпечення єдності керівництва зверху донизу, тобто здійснення принципу єдності розпорядчої діяльності, оперативність у прийнятті рішень.

Суттєвими *недоліками лінійного управління* є те, що керівник повинен мати всебічні знання й досвід з усіх функцій та сфер діяльності управлінської системи (організації), що, у свою чергу, обмежує можливості керівника ефективно управляти організацією; концентрація влади в управлінській верхівці.

Функціональний тип організаційної структури базується на розподілі управлінських функцій між структурними підрозділами (керівниками), з підпорядкуванням їм усіх нижчих за рангом підрозділів. Він передбачає підпорядкування одного працівника (підрозділу) кільком вищим керівникам, які здійснюють свої функції.

До *переваг функціональних структур* слід віднести такі: висока компетентність спеціалістів, які відповідають за здійснення конкретних функцій; розширення можливостей лінійних керівників у питаннях стратегічного управління за допомогою передачі ряду функцій спеціалізованим ланкам; створює можливість централізованого контролю стратегічних результатів; підвищує ефективність управління при вирішенні поточних завдань; легко реагує на потреби практики, створюючи нові функціональні служби.

Недоліками цього типу є: труднощі у підтриманні постійних взаємозв'язків між різними функціональними службами; проблеми функціональної координації, можливість міжфункціонального суперництва, конфліктів; тривала процедура прийняття рішень.

Лінійно–функціональний (комбінований) тип організаційної структури потребує створення спеціальних колегій, рад, де лінійні керівники разом із експертами та функціональними керівниками (фахівцями) погоджують свої дії і рішення. Погоджене рішення може бути доведене до нижчого рівня управління

тільки за згодою і від імені вищого лінійного керівника. Функціональні підрозділи вищого рівня не мають права віддавати розпорядження нижчим без відома лінійного керівника цього рівня (крім випадків методологічного характеру, роз'яснень, рекомендацій тощо).

До переваг лінійно–функціональної структури управління можна віднести: високу компетентність спеціалістів, які відповідають за здійснення конкретних функцій; відповідність структури до стратегії; поєднання принципу спеціалізації управління з принципом єдності керівництва.

Недоліками цього типу є: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність з причин розмежування функцій підготовки рішення та його реалізації між різними виконавцями; надмірна тенденція до централізації взаємодії по вертикалі.

Наступною спеціальною функцією є функція мотивації

Мотивація – це процес спонукання людини до діяльності для досягнення цілей. Важлива роль у формуванні свідомих зусиль належить потребам, їх усвідомлення, на основі формування уявлень про цінності, властивості предметів і явищ, породжує індивідуальні, групові, колективні *інтереси*. Існують *три фактори*, за допомогою яких можна визначити рівень мотивації людини: *переконаність, відданість, перетворення*.

Наступна спеціальна функція державного управління – це контрольна функція. Контроль за діяльністю апарату державного управління є однією з форм *соціального контролю*, який являє собою сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей відповідно інтересів певної соціальної групи, класів чи суспільства в цілому. На рівні суспільства можна вирізнити *дві загальні форми соціального контролю*:

- *формальний* (правоохоронні органи, контрольно–ревізійні органи, державний примус);
- *неформальний* (контроль засобів масової інформації, громадська думка, громадські організації).

Державний контроль (нагляд) – одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки.

Контрольна діяльність ґрунтується на певних принципах: *об'єктивність, дієвість (оперативність), універсальність, гласність, систематичність (постійність), ефективність*.

За ознакою об'єктів контрольної діяльності контроль буває *зовнішнім і внутрішнім*.

Зовнішній контроль – це контроль *надвідомчий* з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в

організаційно непередбачених їм об'єктах, який в основному стосується одного з аспектів їх діяльності. Цей вид контролю здійснюється у таких формах: конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд.

Внутрішній контроль є відомчим контролем для систематичної перевірки виконання рішень об'єктами управління. Він здійснюється всіма органами виконавчої влади, їх посадовими особами, забезпечується службовцями чи спеціалізованими структурами і врівноважує діяльність державного управління. Його завданням є попередження випадків порушення дисципліни, вимог чинного законодавства, невиконання управлінських рішень, бюрократизму, корупції тощо.

До видів внутрішнього контролю відноситься: Контроль з боку Президента України, Контроль з боку Кабінету Міністрів України, Контроль з боку центральних органів виконавчої влади, Контроль з боку місцевих органів виконавчої влади

ТЕМА 2.2. МЕТОДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ. ОСОБЛИВОСТІ І ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНО–УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ В УКРАЇНІ

1. Поняття методу державного управління. Класифікація методів управління

Метод, у широкому значенні, визначається як *спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність*.

Метод державного управління – це *спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно–розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей*.

Для методів державного управління характерні певні особливості, а саме:

по–перше, вони реалізуються в процесі державного управління;

по–друге, вони виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

по–третє, в методах державного управління завжди міститься воля держави. В них виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;

Управлінські методи можна класифікувати:

а) за функціональним змістом методи управління можна визначити: адміністративні (організаційно–розпорядчі), економічні, правові, соціально–

психологічні.

б) за спрямованістю впливу розрізняють три групи методів: *орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників,*

в) за характером управлінського впливу методи бувають *прямої чи непрямой дії.* До першої групи належать методи *правового регулювання, публічного адміністрування,* що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив (*демократизація, оптимізація управління, оподаткування* тощо) передбачає створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.

2.Адміністративні методи державного управління

Адміністративні методи – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління.

Характерними особливостями адміністративних методів державного управління є такі:

1) *прямий вплив* на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків);

2) *односторонній вибір* суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

3) *юридична обов'язковість* актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну.

Виділяють три основні групи адміністративних (організаційно–розпорядчих) методів управління: *регламентаційні, розпорядчі, нормативні.*

Суттю *регламентаційних методів* є розмежування і закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентів.

Розпорядчі методи відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи.

Нормативні методи призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності.

Регламентаційні методи спрямовані на встановлення, підтримку та поліпшення організаційних структур, розподіл і закріплення функцій (обов'язків), завдань, прав і відповідальності суб'єктів та об'єктів управління.

Регламентативні методи складаються з чотирьох основних видів: *загальноорганізаційного, функціонального, структурного, посадового.*

Загальноорганізаційне регламентування включає закони, статuti і положення загальноорганізаційного характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціальної системи в цілому

Функціональне регламентування охоплює положення, які визначають і встановлюють внутрішній порядок роботи, організаційний статус різних ланок, їх цілі, завдання, функції, повноваження, відповідальність тощо.

Структурне регламентування включає організаційні форми управління, які відображають основні елементи і взаємозв'язок внутрішніх структур – положення про управління, відділи, служби органів виконавчої влади.

Посадове регламентування здійснюється розробкою штатного розкладу та посадових інструкцій, що встановлюють перелік посад і основні вимоги їх заміщення, виконання посадових обов'язків.

Основні види документального оформлення регламентативних методів:

Положення – це правовий акт, що визначає статус органу та його структурних підрозділів, їх завдання і функції, права, відповідальність, порядок діяльності.

Посадова інструкція – документ, що визначає підпорядкованість державного службовця, його конкретні завдання та обов'язки, права та відповідальність.

Розрізняють *типові* та *індивідуальні посадові інструкції*. *Типові посадові інструкції* – це інструкції, розроблені для посад працівників апарату управління з єдиною структурою. *Індивідуальні посадові інструкції* – це інструкції, розроблені відповідно до конкретної посади з урахуванням особливостей органу, підрозділу і конкретного працівника.

Основою розробки посадових інструкцій служить *професійно-кваліфікаційна характеристика* – нормативний документ, який, виходячи з опису посади, виду функцій, встановлює положення посади в структурі органу виконавчої влади, порядок прийняття, проходження і припинення служби на основі правового статусу органу та його основних завдань, відображає правовий статус державного службовця, в тому числі права, повноваження, функціональні обов'язки, відповідальність і гарантії; визначає вимоги щодо кваліфікації, компетентності та професіоналізму, основних аспектів особистої культури.

Регламент – це нормативно-правовий акт, що встановлює єдиний порядок роботи керівників органу, державних службовців, колегіального органу.

Формами вираження регламентативного впливу є визначення статусу, компетенції, повноважень, структури, штатної чисельності, посадового складу, напрямів діяльності, розподіл прав, відповідальності, завдань, функцій тощо.

Розпорядчі методи управління включають поточну організаційну роботу, яка базується на регламентуванні. Розпорядчий вплив має *активний* та *пасивний* характер. До першого віднесені *накази, постанови, розпорядження, рішення, директиви, резолюції, вказівки* тощо. До другого – *засідання, оперативні та селекторні наради, колегії*. Розпорядчий вплив може бути за формою *усним* чи *документально оформленим*.

Постанова – це нормативно–правовий акт, що приймається вищим колегіальним органом виконавчої влади у письмовій формі, з метою вирішення найбільш важливих і принципових завдань і є обов'язковим до виконання підпорядкованими об'єктами державного управління.

Наказ – це нормативно–правовий акт, що видається керівником органу виконавчої влади (його структурного підрозділу), який діє на засадах єдиногоначальності, містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї певною фізичною або юридичною особою (особами) з метою вирішення основних і оперативних завдань, що стоять перед цим органом, і є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими службовцями.

Накази залежно від характеру сформульованих у них вимог поділяються на *три категорії*: накази, що стосуються загальних, організаційних питань управління; накази з виробничо–технічних питань; накази з питань особового складу (кадрові).

Розпорядження – це нормативно–правовий акт управління, що видається одноособове керівником органу виконавчої влади у межах наданої йому компетенції.

Резолюція – конкретна вказівка виконавцеві щодо здійснення тих чи інших дій, передбачених відповідним документом. Резолюцію накладає керівник безпосередньо на документі. В ній чітко зазначаються виконавці, завдання та терміни виконання даного документа.

Нормативні методи полягають у встановленні нормативів, які є орієнтиром в управлінській діяльності. Формою вираження нормативного впливу є встановлення меж обмежень та відхилень. Відповідно, *стандарт, норма, ліміт, класифікатор*, довідник є документальним вираженням нормативних методів управління.

Норми і нормативи, що застосовуються в управлінській практиці, можна класифікувати так:

- 1) за рівнем управління – народногосподарські, загальносистемні, внутріорганізаційні.
- 2) за видами – організаційно–управлінські, фінансово–кредитні, трудові.
- 3) за терміном дії норми поділяють на довго–, середньо– та коротко–строкові;

4) за напрямом впливу розрізняють норми впливу на колектив у цілому та на окремих службовців.

3. Економічні методи

До економічних методів державного управління належать: *грошово–кредитна та фінансова політика, конкурентна політика, вплив на ринкове ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання.*

Грошово–кредитна та фінансова політика є одним з впливових економічних методів, за допомогою якого уряд регулює фінансово–економічні відносини в державі, стимулює виробництво, впроваджує розподільчу та перерозподільчу функцію.

Для забезпечення обігу фінансових ресурсів різної цілеспрямованості держава використовує різноманітні фінансові інститути: *державні фінанси, фінанси підприємств, організацій та фінансовий ринок.*

Державні фінанси функціонують на основі створення різних централізованих фондів: бюджет, державне соціальне страхування (пенсійний фонд і фонд соціального страхування), майнове та особисте страхування через державні організації, державний кредит, різноманітні фонди цільового призначення.

Фінансовий ринок є сферою функціонування різноманітних цінних паперів, які випускаються державою і підприємствами з метою залучення фінансових ресурсів.

Бюджет, будучи основним централізованим фондом держави, визначає її фінансовий стан. Найбільш складним явищем для бюджету є його дефіцит – перевищення видатків бюджету над його доходами. Джерелами покриття бюджетного дефіциту є Державні позички (внутрішні та зовнішні) або емісія паперових грошей.

Грошовою називають політику, головна мета якої здійснювати регулювання кредитів, ставок банківського процента і грошової маси. Залежно від того, хто виступає в ролі кредитора, розрізняють дві форми кредиту: *комерційний (кредитні спілки) і банківський (банки).*

Конкурентна політика. З метою зменшення рівня монополізації ринку держава запроваджує заходи з обмеження монополій та створює рівні умови діяльності для всіх суб'єктів господарювання. Для цього вона стимулює створення малих і середніх підприємств за допомогою надання податкових пільг, розвитку системи гарантій і страхування кредитів, допомоги в одержанні коротко– і довгострокових кредитів, позичок, забезпечення комерційною інформацією тощо.

Ціноутворення. З метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, зменшення рівня монополізації економіки,

забезпечення ефективного розвитку конкурентних відносин держава запроваджує ринкові механізми ціноутворення.

Залежно від галузі розрізняють такі ціни: *гуртові, закупівельні, кошторисні, роздрібні і тарифи*. Крім того, існують *ціни фіксовані, регульовані та вільні (договірні)*.

У розвинутій ринковій економіці такі параметри, як ціни на значну частину продукції, тарифи на послуги, заробітна плата та інші, можуть формуватися на основі саморегуляції, без втручання держави. Однак у ряді випадків держава змушена втручатись у регулювання зазначених параметрів. Для цього державні органи встановлюють *фіксовані ціни* на окремі види продукції та тарифи на послуги, які мають важливе соціальне значення (квартплата, тарифи на електроенергію для населення, ціни на проїзд у громадському транспорті тощо). Рівень таких цін може бути змінений тільки спеціальною постановою уряду.

Здійснюючи контроль за ціноутворенням, уряд запроваджує також *регульовані ціни*, зростання яких обмежується шляхом введення граничного їх рівня, використання граничного нормативу рентабельності виробництва та розмірів торгової націнки для ланок товаропросування.

Вільні (договірні) ціни формуються залежно від попиту і пропозиції (або за домовленістю) без обмеження розміру прибутку.

Податкова політика. Основним методом формування доходів держави є податки, що й визначає їх місце в ринковій економіці. Розрізняють дві головні функції податків: *фіскальну і регулюючу*. Перша полягає в тому, що податки мають забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів у бюджет. Суттю регулюючої є використання податків з метою впливу на різні аспекти соціально-економічного та духовного розвитку суспільства. Фіскальна і регулююча функції податків діють взаємопов'язано, їх не можна протиставляти одна одній, а також поділяти податки на чисто фіскальні або регулюючі.

Податки поділяються на *прямі і непрямі*. До перших належать податки на прибуток, на землю, на транспорт, на додану вартість тощо. Непрямими податками є митний та акцизний збори. Мито стягується з товарів, які ввозяться, вивозяться і транзитних, а також цінностей, що перевозять під контролем митного відомства. Акциз як вид непрямого податку на товари масового споживання включається в ціну відповідного товару або плату за послуги.

Перерозподіл доходів між верствами населення забезпечує система *прогресивного оподаткування*, яка запроваджує оподаткування великих доходів вищою ставкою у порівнянні з невеликими. Оскільки низькі податкові ставки не можуть допомогти тим, хто зовсім не має доходів, в останні десятиліття держава створила систему *трансфертних платежів*, або грошових виплат населенню, які включають допомогу престарілим, утриманцям, інвалідам, а також страхування

безробітних.

Економічне стимулювання передбачає державні дотації та субсидії, пільги в оподаткуванні, встановлення квот на виробництво певних видів продукції, регулювання нижніх для товаровиробників і верхніх для споживачів рівнів цін, стимулювання цінами і матеріально–технічними ресурсами.

4.Правові методи управління

Правове регулювання – метод державного управління, суттю якого є юридичний вплив на соціально–правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

Правове регулювання в системі виконавчої влади складається із двох груп методів: а) *правового регламентування* – видання нормативно–правових актів з метою встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління; б) *розпорядчо–юридичних дій* – правового регулювання поточної управлінської діяльності.

Залежно від рівня юридичного застосування, методи правового регламентування бувають трьох видів: загальнодержавні, відомчі, внутрішньосистемні.

Загальнодержавні спрямовані на всю систему державного управління, надаючи їй форми організованої структури, регламентуючи здійснення основних управлінських функцій (політико–адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних).

Відомче правове регламентування. На основі загальнодержавних нормативно–правових управлінських актів місцеві та відомчі органи виконавчої влади в рамках своєї компетенції здійснюють правове регулювання діяльності підпорядкованих структур, організацій, підрозділів у вигляді регламентуючих документів (статутів, правил, інструкцій, регламентів) і розпорядчо–правових актів (розпоряджень, наказів), спрямованих на вирішення конкретних завдань.

Внутрішньосистемне правове регламентування в структурних підрозділах та установах здійснюється за допомогою нормативних актів, до яких відносять: розпорядчі акти – накази; затверджуючі акти; положення, які встановлюють завдання, функції, права, обов'язки і відповідальність підрозділів, служб та їх керівників; посадові інструкції, що встановлюють права і функціональні обов'язки посадових осіб.

5.Соціально–психологічні методи управління

Під соціально–психологічними методами управління розуміють систему засобів і важелів впливу на соціально–психологічний клімат у колективі, на підвищення ефективності діяльності організації та її окремих працівників. Умовно соціально–психологічні методи управління можна поділити на три основні групи: соціальні, морально–етичні, психологічні.

Соціальні методи. Соціальні методи державного управління спрямовані на створення надійної системи соціального захисту, яка спроможна забезпечити державний апарат висококваліфікованими професійними кадрами. До соціальних методів державного управління можна віднести широке коло методів *соціологічних досліджень, соціального прогнозування і соціального планування.*

Методи *соціологічних досліджень* застосовуються при вирішенні проблем, пов'язаних із працівниками, їх роллю під час виникнення відхилень від запланованих цілей, у виборі напрямів дій і вмотивованості у виконанні функціональних обов'язків та поставлених завдань. Соціологічні дослідження проводяться шляхом збору і обробки інформації щодо: потреб та інтересів персоналу; характеру взаємовідносин між окремими службовцями та їх групами; типу організаційної культури, що склалася в колективі, та інших факторів функціонування та розвитку організації.

Соціальне прогнозування – це дослідження перспектив соціальних процесів і явищ з метою підвищення наукової обґрунтованості та ефективності соціального програмування, планування і управління соціальною сферою. Параметри соціального прогнозу включають такі показники: вікові та статеві зміни в колективі; зміни освітньо–кваліфікаційного рівня працівників тощо. Соціальне прогнозування здійснюється за допомогою статистичного аналізу, методу експертних оцінок основних тенденцій розвитку, за посередництвом математичного моделювання тощо.

Соціальне планування як соціальний метод управління реалізується через планування соціального розвитку організації. План соціального розвитку, як правило, складається з таких розділів:

1. Удосконалення соціальної структури колективу.
2. Удосконалення умов праці та охорона здоров'я працівників.
3. Підвищення життєвого рівня, поліпшення матеріальних та соціально–побутових умов працівників.
4. Підвищення трудової та громадської активності працівників.

Морально–етичні методи полягають у формуванні позитивної морально–психологічної обстановки, сприятливої для вирішення поставлених завдань, та засвоєння персоналом державної служби морально–етичних норм.

Поліпшення функціонування апарату управління можливе лише за умови запровадження в практику його діяльності норм і принципів *управлінської етики*. Державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої обов'язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
- не допускати дій та вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної

служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

У регулюванні управлінських відносин постійно зростаючого значення набувають *норми моралі*. Під *мораллю* розуміють правила (принципи) поведінки людей, які стосуються сфери взаємовідносин між ними, а також взаємовідносини їх із суспільством.

Особливе значення надається стимулюванню особистої ініціативи за допомогою *моральних стимулів*. За високої ефективності індивідуальної праці такими стимулами є:

- підвищення рівня відповідальності – делегування повноважень, що дає змогу працівникові приймати рішення від імені керівництва, почесне доручення представляти організацію чи підрозділ в інших установах, виступити з доповіддю чи повідомленням на нараді тощо;

- зміцнення авторитету службовця, який відзначився, публічною похвалою, високою оцінкою результатів його діяльності у присутності інших працівників;

- зарахування до кадрового резерву на заміщення більш високої посади, показ працівникові його особистої перспективи (просування по службі), розкриття перед службовцем перспектив розвитку організації і у зв'язку з цим – прогноз службового росту працівника;

- особиста неформальна похвала підлеглого в процесі ділових контактів, іменні привітання зі знаменними датами, моральна підтримка;

- рекомендація працівника для виступу в засобах масової інформації з тих чи інших питань сфери діяльності організації, служби.

За низької якості індивідуальної праці моральними стимулами є:

- особиста бесіда з підлеглим, аналіз результатів праці, причин невиконання поставлених завдань, наказів, розпоряджень, доручень керівництва;

- публічна форма аналізу діяльності в присутності інших службовців;

- доброзичлива, позитивна і конкретна критика допущених недоліків;

- пониження відповідальності – звуження сфери діяльності, позбавлення права самостійно ухвалювати управлінські рішення, скасування права підпису документів.

Психологічні методи являють собою конкретні засоби і прийоми впливу на процес формування і розвитку колективу. Вони являють собою способи регулювання відносин між службовцями шляхом оптимального добору і розстановки персоналу. До них віднесено: *комплектування малих груп; гуманізація праці, професійний відбір і навчання*.

Методи комплектування малих груп дають можливість визначити оптимальну і якісну кількість службовців того чи іншого структурного підрозділу з точки зору їх психологічної сумісності.

До методів гуманізації праці можна віднести засоби використання психологічних впливів, за допомогою яких зводиться до мінімуму монотонність праці, проявляється творче начало у службовців.

Методи професійного добору і навчання спрямовані на професійну орієнтацію та підготовку фахівців, які за своїми психологічними характеристиками найбільше відповідають вимогам державної служби. Одним з таких методів є *співбесіда (інтерв'ю)*, яка проводиться із кандидатами на посади держслужбовців.

Важливим засобом професійного розвитку є *професійне навчання* – процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, тобто загальне систематичне зростання знань, навичок, умінь працівників, засвоєння ними нових організаційних ролей, підвищення мотивації, планування їх подальшої кар'єри, комунікаційних здібностей.

Інтегральним показником рівня розвитку соціально–психологічної спільності колективу є його *морально–психологічний клімат*, у якому знаходять своє відображення настрої, думки і традиції колективу, характер взаємовідносин. Недооцінка ролі соціально–психологічного клімату може призвести до значних втрат ефективності діяльності.

5. Система державного управління на початковому етапі незалежності (1991–1996)

Акт проголошення незалежності України 1991 р. став початком кардинальних змін у системі державної влади. Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» вніс суттєві зміни у суспільно–політичне життя України. Голови рад народних депутатів були звільнені від обов'язків перших секретарів комітетів компартії, після чого вони були поновлені на посадах голів виконкомів.

26 березня 1992 р. Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». 5 березня 1992 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про представника Президента України».

Голова держави, який уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очолили *представники Президента України*. Вони стали найвищими посадовими особами державної виконавчої влади на відповідних територіях та очолили новостворені органи виконавчої влади – *місцеві державні адміністрації* в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Цим посадовим особам були надані великі повноваження, зокрема, вони здійснювали державну виконавчу владу, забезпечували виконання бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідних територій тощо. Одночасно з держадміністраціями на обласному та районному рівнях функціонували представницькі органи влади – *обласні та районні ради*.

Така структура владної побудови була не зовсім ефективною в силу одночасного існування нової інституції – представництва *Президента України* та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під запровадження нового інституту не була підведена достатня законодавча база, а здійснені політичні реформи не забезпечувалися активним конституційним процесом.

З метою посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі та на місцях Указом Президента України від *27 вересня 1993 р.* Кабінет Міністрів України був підпорядкований главі держави, який здійснював безпосереднє керівництво урядом.

Було створене *Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів* – центральний орган виконавчої влади, покликаний забезпечити проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснювати функціональне управління цим інститутом.

Напружена політична ситуація того періоду посилювалася тривожними соціально–економічними тенденціями, що супроводжувалися стрімким ростом цін, дефіцитом товарів і послуг. Головними прорахунками уряду *В.Фокіна* стало допущення некерованості державного сектора економіки та відсутність реальних ринкових реформ.

13 жовтня 1992 р. Верховна Рада затвердила склад нового уряду на чолі з *Л.Кучмою*. Завдяки діям нового уряду, насамперед лібералізації економіки, вдалося досягти деякого скорочення темпів спаду виробництва, знизити рівень інфляції. Але позитивні тенденції економічної стабілізації були перекреслені діями консервативних, антиреформаторських сил у парламенті, які розгорнули кампанію дискредитації економічної політики уряду Кучми.

Системна криза актуалізувала потребу в проведенні дострокових виборів органів влади усіх рівнів. Під тиском багатьох політичних партій, громадських організацій, парламентаріїв, страйкарів у *червні 1993 р.* було прийняте рішення про проведення 26 вересня цього ж року *референдуму* з питань довіри чи недовіри Президенту та Верховній Раді.

Політична криза, що набрала особливо небезпечного характеру у 1993 році, спричинила *21 вересня* цього року відставку Прем'єр–міністра *Л. Кучми* та змусила Президента *Л. Кравчука* для зняття політичної напруги в країні погодитися на призначення дострокових виборів Президента України в 1994 році. *3 лютого 1994 р.* Верховна Рада приймає Закон України «*Про формування місцевих органів влади і самоврядування*» та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих Рад одночасно з виборами Президента України. Відповідно до зазначеного закону виконавча вертикаль на місцевому рівні в особі державних адміністрацій ліквідовувалася, натомість функції органів державної виконавчої влади покладалися

на обласні, Київську та Севастопольську міські, районні ради, які були одночасно й органами місцевого самоврядування. Відновлювалися *виконавчі комітети цих рад*, які виконували функції органів виконавчої влади. Голови рад обиралися безпосередньо населенням відповідних територій і за посадою одночасно очолювали виконавчі комітети цих рад.

У червні–липні 1994 р. на дострокових виборах Президента України перемогу отримав *Леонід Кучма*. Одночасно з виборами Президента України вперше за роки незалежності на основі загального, рівного, прямого виборчого права пройшли вибори голів обласних і районних рад.

Відсутність детального, конституційно визначеного розмежування повноважень Президента і Прем'єр–міністра стали причиною відставки 4 квітня 1995 р. *В. Масола* з посади голови Уряду. Парламент визнав роботу Кабміну незадовільною, висловивши йому недовіру. Обов'язки голови Кабінету Міністрів було покладено на *Є. Марчука*.

Врешті–решт, боротьба за прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» призводить до укладення 8 червня 1995 р. *Конституційного Договору* між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Президент України став главою держави і главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд – *Кабінет Міністрів* та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади.

6. Конституційна модель організації влади та державного управління (1996–2002)

Новітній етап еволюції державного механізму пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 р. *Конституції України*. Згідно зі ст. 102 Конституції *Президент України* є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності держави, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Але на відміну від Конституційного Договору він не є главою виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Його роботою керує Прем'єр–міністр, який спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої парламентом. Відповідно до Основного Закону виконавчу владу в областях і районах здійснюють *місцеві державні адміністрації*, тобто, виконавча вертикаль залишилася незмінною, натомість, представницькі органи – обласні, районні ради віднесено до органів *місцевого самоврядування*. Їх голови обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Протягом 1995–1996 рр. спостерігалось стабільне падіння виробництва та рівня життя населення. Все це змусило Президента піти на рішучі кадрові зміни. 27

травня 1996 р. Є. Марчук був звільнений з посади Прем'єр-міністра України. Наступного дня новим Прем'єром став *Павло Лазаренко*, який до цього займав посаду Першого віце-прем'єр-міністра України.

У вересні 1996 р. було запроваджено національну грошову одиницю *гривню*, що стала важливим атрибутом державності та кроком до оздоровлення і стабілізації фінансової системи держави.

2 липня 1997 р. Президент звільняє прем'єр-міністра *П.Лазаренка* за корупційні дії. Новим Прем'єр-міністром 16 липня цього ж року призначається *Валерій Пустовойтенко*.

29 березня 1998 р. відбулися вибори до Верховної Ради України та до місцевих рад, міських, селищних і сільських голів, які проходили за принципово новою *змішаною (мажоритарно-пропорційною)* системою. Це дозволило громадянам України обирати не тільки між окремими кандидатами в депутати, а й між політичними партіями та їх блоками. Вперше було застосоване так зване «позитивне» голосування та правило відносної більшості.

Відповідно до Конституції України 21 жовтня 1998 р. Верховною Радою Автономної Республіки Крим була прийнята *Конституція Автономної Республіки Крим*, затверджена парламентом України 23 грудня того ж року, яка юридичне закріпила статус і повноваження автономії – невід'ємної складової частини України. Представницьким органом АРК визначена *Верховна Рада АРК*, а виконавчим – *Рада міністрів АРК*.

Важливою подією політичного життя держави стали вибори Президента України в жовтні–листопаді 1999 р. У результаті голосування Президентом України на повторний строк було обрано *Леоніда Кучму*.

Після того як Верховна Рада відхилила кандидатуру В. Пустовойтенка на посаду Прем'єр-міністра України, 22 грудня 1999 р. новим Прем'єром став *Віктор Ющенко*. Початок 2000 року був ознаменований неординарною політичною подією – парламентською «*оксамитовою революцією*», яка завершилася зміною керівництва Верховної Ради України та створенням нової правоцентристської парламентської більшості. Ліві сили вперше за всі роки української Незалежності стали у Верховній Раді меншістю.

Важливим кроком щодо оптимізації діяльності Кабінету Міністрів стало створення *урядових комітетів*. Запровадження цих робочих органів підвищило ефективність роботи уряду, якість проектів законодавчих актів, прийнятих урядових рішень, сприяло політичній узгодженості рішень, поліпшило координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики.

Конституційний Суд України розпочав свою діяльність 1 січня 1997 р. До повноважень цього єдиного в державі органу конституційної юрисдикції належить

вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції (конституційність) та офіційне тлумачення Основного Закону та законів України. Конституційний Суд складається з вісімнадцяти суддів, яких у пропорційній кількості (по шість) призначають Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України. Рішення, ухвалені Конституційним Судом, є обов'язковими до виконання, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Прийняті у 2001 р. відповідно до Конституції нові *Кримінальний, Земельний, Цивільний кодекси України* стали основою реформування всієї судової системи і судочинства. В Україні створено єдину судову систему судів загальної юрисдикції у складі місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та *Верховного Суду України*. Визначено дволанкову систему касаційних судів шляхом утворення *Касаційного суду України* і залишено право на звернення з повторною касацією до Верховного суду України.

7. Зміни в організації державної влади у 2004–2008 роках

Важливим випробуванням на шляху демократизації України стали *президентські вибори 2004 року*. Порухення законності під час виборчої кампанії з боку прибічників кандидата від влади (*Віктора Януковича*, який був десятим Прем'єр–міністром України) використали опозиційні сили для проголошення результатів голосування в другому турі президентських виборів сфальсифікованими. В результаті, в країні виникла політична криза, яка отримала назву «*помаранчева революція*». Її характерними рисами були: масова акція громадського протесту на Майдані Незалежності в Києві проти несправедливих виборів, неспроможність офіційної влади впоратись з ситуацією, втручання міжнародних посередників, мирне вирішення політичного конфлікту за допомогою Верховного Суду. 3 грудня 2004 р. Верховний Суд України прийняв рішення про нове, повторне голосування, на якому 26 грудня перемогу отримав *В.Ющенко*. Події в Україні завдяки демократичному та мирному вирішенню політичної кризи, зміні акцентів у внутрішній та зовнішній політиці в дусі західноєвропейських цінностей, посилили легітимність Української держави на міжнародній арені.

В ході подолання політичної кризи ВР України 8 грудня 2004 р. ухвалила *політреформу* шляхом внесення змін до Конституції України. Згідно зі змінами до Конституції, строк повноважень ВР зріс з 4 до 5 років, депутатам ВР було заборонено офіційно займатись підприємницькою діяльністю, переходити в інші парламентські фракції, протягом місяця з дня відкриття ВР депутати мають створити парламентську більшість – коаліцію депутатських фракцій, парламентська коаліція (або фракція, що має більшість) отримала право пропонувати Президенту на затвердження прем'єр–міністра та склад уряду, голова ВР отримав право підписувати закони у випадку подолання вето Президента та його відмови їх підписувати, з 2006 р. вводилась пропорційна система виборів депутатів ВР.

7 липня 2005 р. законом України була впроваджена пропорційна система виборів до українського парламенту. У виборах до ВР України 26 березня 2006 р. взяли участь 46 політичних блоків та партій, але переможцями стали лише п'ять політичних сил.

22 червня 2006 р. була створена парламентська коаліція з трьох політичних сил – БЮТ, *Нашої України* та СПУ, яка отримала назву «коаліція демократичних сил». Але створена парламентська коаліція, з огляду на розподіл вищих державних посад та різне розуміння актуальності поточних завдань державної політики України, виявилась нестійким політичним утворенням. «Коаліція демократичних сил» розпалась, а замість неї була створена інша коаліція з *Партії регіонів*, СПУ та КПУ, яка отримала назву «антикризова коаліція». Перед цим, 6 липня 2006 року головою ВР був обраний лідер СПУ О.Мороз. Антикризова коаліція на пост голови уряду запропонувала лідера Партії регіонів В.Януковича. З ініціативи Президента 3 серпня було проведено "круглий стіл" провідних політичних сил країни і підписано Універсал національної єдності (Ю.Тимошенко свій підпис під Універсалом не поставила). На засіданні Верховної Ради 4 серпня В.Янукович був обраний головою уряду. На початку квітня 2007 р. Президент В.Ющенко ініціював політичну кризу в країні. Причиною цього було прийняття парламентом закону «Про Кабінет міністрів України», який істотно звужував президентські повноваження. В результаті 30 вересня 2007 р. були проведені позачергові вибори до Верховної Ради України. 29 листопада утворена нова «коаліція демократичних сил» (БЮТ, НУ–НС), у складі 227 депутатів. Спікером було обрано А.Яценюка, а прем'єр–міністром стала Ю.Тимошенко. Почався новий етап державотворення в Україні.

ТЕМА 2.3. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. 1. Поняття та суть місцевого самоврядування

Поняття самоврядування застосовується для позначення будь–яких проявів соціальної самоорганізації, саморегуляції, самоуправління що відбуваються в суспільстві.

Самоврядування в межах адміністративно–територіальних одиниць, тобто організованим за територіальною ознакою називають місцевим.

В Україні місцеве самоврядування гарантується Конституцією, яка визначає місцеве самоврядування (МС) як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади.

Поняття «самоврядування» означає право, делеговане і гарантоване державою місцевим громадам (общинам, муніципалітетам) та іншим формам самоорганізації громадян, на незалежне і самостійне вирішення питань місцевого життя в межах чинного законодавства України та власної

фінансово–економічної бази.

Місцеве самоврядування (МС) – політико–правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно–територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави.

Згідно з Конституцією *місцеве самоврядування (МС)* є правом територіальної громади – жителів міста, селища та села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл,– самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування – політико–правове явище, яке виступає в якості:

- специфічної *форми народовладдя* (ст. 5, ст.7 Конституції України);
- *права жителів відповідної територіальної одиниці* (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

1.2. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні

Територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально–територіальними зв'язками системного характеру.

Громада є інституцією, рівною державі. Громада має самостійне, природне право на існування. Тому право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулювати свої власні справи без втручання держави має природний та невідчужуваний характер. Коло громадських справ є відмінним від справ державних; громада є суб'єктом прав, які спеціально належать їй, а тому державне втручання в її справи неприпустиме; органи місцевого самоврядування обираються лише членами громади; посадові особи самоврядування належать до громадських, а не державних агентів та представляють не державу, а громаду.

Самоврядування в тій чи іншій формі супроводжувало існування людської цивілізації (первісна громада, міста–поліси, вільні міста за часи феодалізму, Запорізька Січ, професійні асоціації: ремісничі цехи (об'єднання ремісників), купецькі гільдії (об'єднання купців)) – з ціллю відстоювання своїх прав від зазіхань феодалів, міської знаті, домагаючись своєї участі в управлінні містом поряд із міською аристократією, вирішення деяких господарських питань тощо.

Питання місцевого значення – питання безпосереднього забезпечення

життєдіяльності населення адміністративно–територіальної одиниці:

- забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;
- забезпечення комплексного розвитку територій;
- забезпечення потреб населення в соціально–культурних, комунально–побутових та інших життєво необхідних послугах;
- охорона громадського порядку;
- захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через через обрані органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тобто, вирішення територіальною громадою питань місцевого значення може здійснюватися у двох *формах демократії*:

безпосередньої – через проведення виборів (обирають сільського, селищного, міського голову, депутатський корпус), місцевих референдумів, вирішення певних питань на сходах (зборах) жителів тощо;

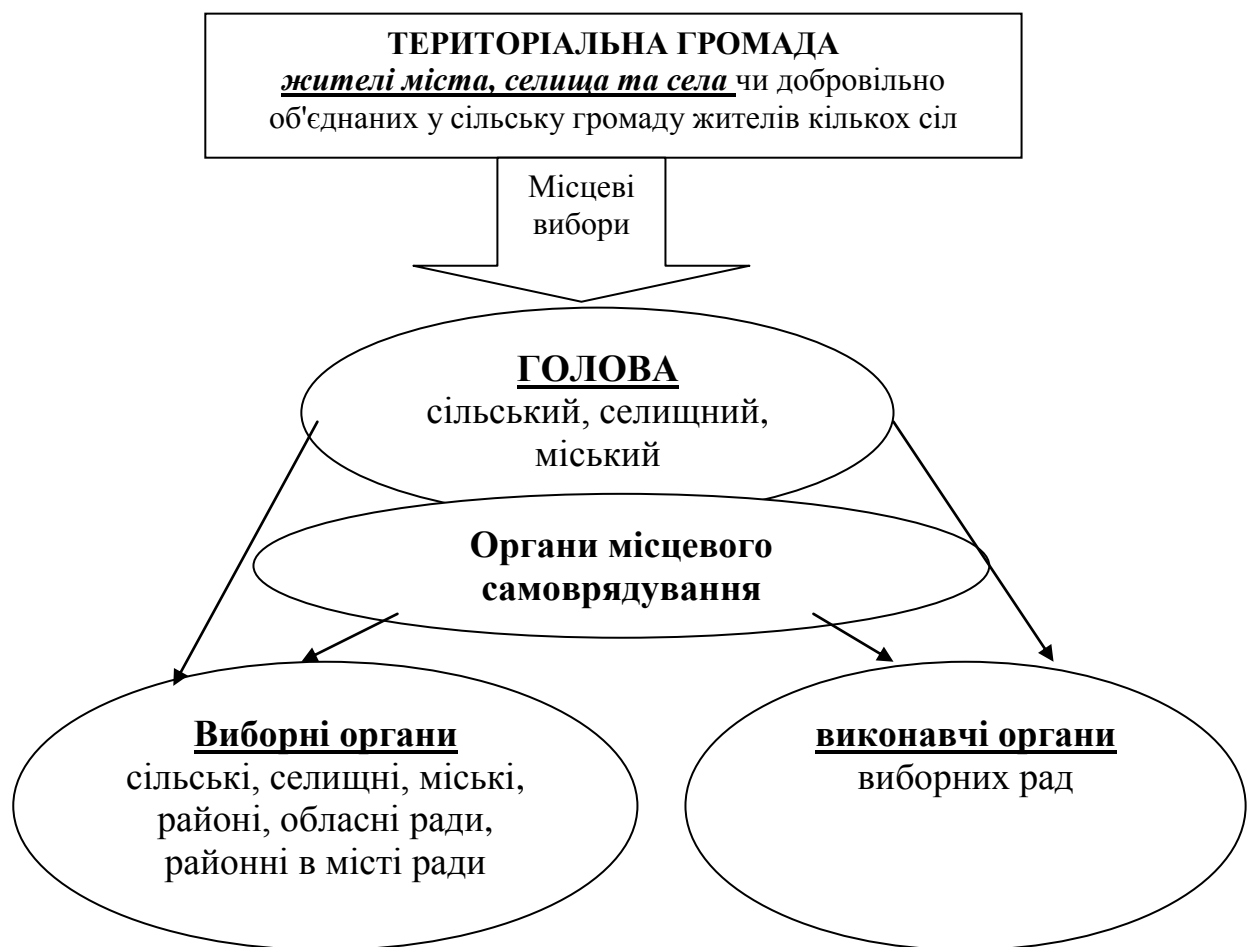
представницької – через виборні органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради). Члени громади мають право ініціювати розгляд у раді будь–якого питання , віднесеного до відання місцевого самоврядування (МС).

1.3. Система місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування містить такі елементи:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення (сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна).

Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районна в місті рада утворює свої виконавчі органи та обирає голову ради, який

одночасно є й головою її виконавчого комітету.



1.4. Органи місцевого самоврядування(ОМС)

Органи місцевого самоврядування (ОМС) – це суб'єкти системи місцевого самоврядування, їх наявність забезпечує таку децентралізацію системи управління, яка робить цю систему найбільш придатною до забезпечення інтересів населення на місцях.

Органи місцевого самоврядування складаються з виборних муніципальних рад і виконавчого апарату.

Органи місцевого самоврядування (ОМС) – це структурно–організаційні форми муніципальної влади, які є органами місцевих самоврядних територіальних громад, якими вони формуються і перед якими вони несуть відповідальність за належне здійснення своїх повноважень.

Серед органів місцевого самоврядування (МС) провідна роль належить виборним органам – місцевим радам, які по суті, виступають основним реалізатором муніципальної влади. Наявність виборних органів МС–найважливіша умова реальності й ефективності муніципальної влади. Ради є вторинним суб'єктом системи місцевого самоврядування, який підзвітний і

підконтрольний своєму первинному суб'єктові – територіальній громаді. Ради вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб місцевих жителів.

Рада – представницький та виборний орган місцевого самоврядування, – який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.



Враховуючи особливості адміністративно–територіального устрою України, *система представницьких органів місцевого самоврядування* складається з двох рівнів:

- сільські, селищні, міські ради – місцеві ради;
- районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Відповідно до положень ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», саме *місцеві ради* – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль. Це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління. Отже, місцеві ради як представницькі органи:

- це – виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом їх представляти;
- мають виключне право приймати рішення від імені територіальної громади.

Обласні та районні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють *спільні інтереси* територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Важливе місце в системі місцевого самоврядування має головна посадова особа територіальної громади – сільський, селищний, міський голова. Він обирається шляхом таємного голосування, очолює виконавчий комітет місцевої ради та головує на її засіданнях.

Для реалізації рішень органів місцевого самоврядування та здійснення інших завдань муніципальної влади створюються виконавчі органи. Виконавчі органи місцевого самоврядування є формою здійснення муніципальної влади. Вони залежать не тільки від представницьких органів місцевого самоврядування, які їх сформували (від рад), а й від територіальних громад, здатних політично впливати на їх діяльність.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених цими та іншими законами.

Виконавчий орган – найважливіший структурний елемент МС, який утворюється на термін повноважень відповідної ради. Основною формою роботи виконавчого комітету є *засідання*, що проводяться відкрито та гласно, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або ж у випадку прийняття окремого рішення про проведення закритого засідання.

До виконавчих органів ради належать також відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи, які можуть створюватись сільською, селищною, міською, районною у місті радою, у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень що належать до компетенції рад. Положення про них затверджуються відповідною радою.

Органами місцевої влади в АРК є сільські, селищні, районні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи.

Органи самоорганізації населення – це також представницькі органи, які є природним доповненням та елементом системи місцевого самоврядування.

Органами самоорганізації громадян є:

- будинкові, вуличні, квартальні комітети;
- комітети мікрорайонів;
- комітети районів у містах;
- сільські, селищні комітети.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно– розпорядчих і консультативно–дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Це не всі працівники органів місцевого самоврядування, а лише:

- керівники місцевого самоврядування (або посадові особи територіальної громади: сільські, селищні, міські голови);
- керівники органів місцевого самоврядування (голови районних, районних у

містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів);

- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків

1.5. Ознаки та повноваження місцевого самоврядування

Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономії.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділено своїми власними повноваженнями, передбаченими Конституцією та чинним законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюють лише для забезпечення законності їх дій.

Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, затверджують бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Суб'єктами місцевого самоврядування виступають територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

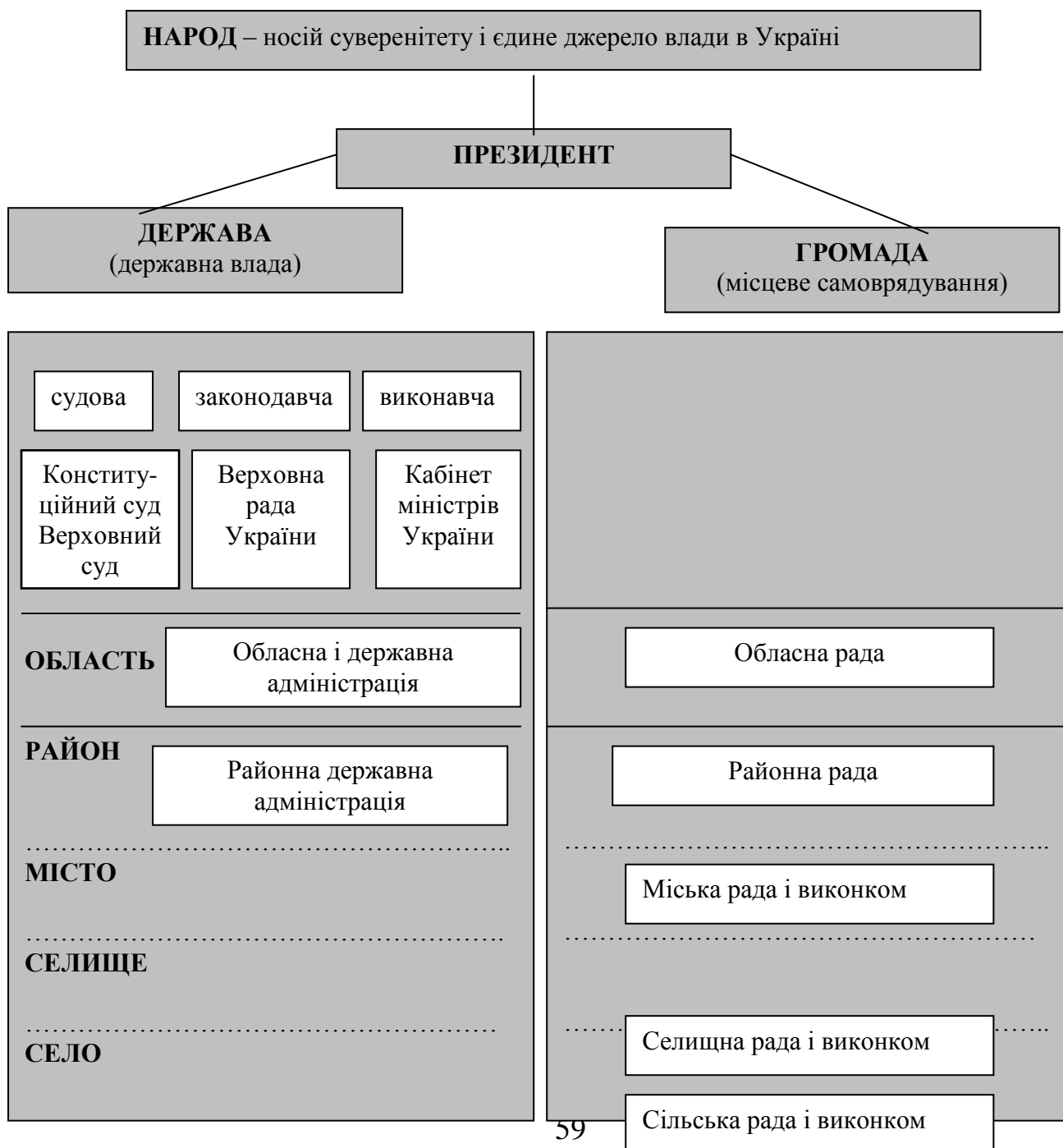
Об'єктами – питання місцевого значення, які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів територіальної громади.

ТЕМА 2.4. ЗВ'ЯЗОК ТА СПІВВІДНОШЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ. ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Державна влада та органи місцевого самоврядування. Місце місцевого самоврядування в організації влади в Україні.

Державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, виражаючи формально волю всіх громадян держави та здійснюючи спрямовуючий, організовуючий вплив на суспільство.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову.



Структура публічної влади поділяється на три *системи*:

I. Перша система – це система органів державної влади:

1. Президент України – Глава держави;
2. Верховна Рада України (парламент) – єдиний орган законодавчої влади;
3. Державні органи виконавчої влади:
 - Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів Державної виконавчої влади;
 - центральні органи виконавчої влади: Міністерства, державні комітети;
 - місцеві органи державної виконавчої влади: місцеві державні адміністрації (обласні та районні державні адміністрації).
4. Державні органи судової влади: Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції.

II. Друга система – це система органів влади АРК:

1. Верховна Рада АРК – єдиний представницький орган автономії;
2. Органи виконавчої влади автономії:
 - Рада Міністрів АРК – вищий виконавчий орган автономії;
 - Центральні виконавчі органи автономії: міністерства, республіканські комітети.

III. Третя система – система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:
 - сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади; очолюють їх, відповідно, сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами;
 - районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються з числа депутатів;
 - районні в містах ради – можуть створюватись за рішенням територіальної громади міста або міської ради.
2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – це виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створені радами виконавчі органи.
3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також ради мікрорайонів, які можуть створюватись за ініціативою жителів за рішенням сільських, селищних, міських рад.

Ці три системи формують єдину структуру органів публічної влади в Україні. Залежно від форми публічної влади розрізняють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме ці інституції забезпечують захист прав, свобод, і законних інтересів громадян, безпеку держави й сус-

пільства, вирішують питання соціально—економічного, культурного будівництва.

2.2. Зв'язок та співвідношення місцевого самоврядування та державного управління. Функції місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є характерною ознакою демократичного розвитку і являє собою один із найважливіших елементів взаємозв'язку держави й суспільства. Абстрактне протиставлення держави і місцевого самоврядування у деяких теоріях є помилковим, світова практика наочно демонструє неминучість їх співіснування і тісної взаємодії. *Державне управління і місцеве самоврядування* є інститутами суспільства, кожен з яких, здійснюючи притаманні йому функції, сприяє в цілому його становленню і розвитку. Немає сенсу сперечатися про підпорядкованість місцевого самоврядування державній владі, тому що пріоритети визначаються *верховним сувереном – Українським народом*, а зміст і спрямованість діяльності органів публічної влади направлені на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Місцеве самоврядування є не безпосередньо органами держави, а органами місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державної влади.

На відміну від центральної державної влади місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Держава не повинна брати на себе розв'язання тих питань, які впливають із колективних потреб жителів сіл, селищ, міст, тобто безпосередньо стосуються їхніх інтересів і можуть успішно вирішуватися територіальними громадами та обраними ними органами, які найближче стоять до населення. Досвід свідчить, що в окремих випадках державі дешевше заплатити за надання послуг органам місцевого самоврядування, ніж самій утримувати громіздкий апарат. Досить часто держава витрачає більше коштів на утримання штатів управлінь, відділів, інших органів виконавчої влади, ніж на самі послуги, що їх повинні надавати ці державні служби. Тому децентралізація державної влади – це необхідна умова ефективного управління.

Сутність децентралізації полягає в передачі на вирішення громадам або органам, які вони обирають, тих справ, урегулювання котрих до певного часу належало державі. Розмежуванню повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування має передувати розмежування їх функцій. При цьому не повинно бути сфер, якими ніхто не опікується, так само як і питань, за які відповідальні одразу декілька органів влади. Повноваження та функції органів місцевого самоврядування мають бути направлені на вирішення питань, які стосуються інтересів населення відповідної адміністративно—територіальної одиниці. Розподіл справ між державним управлінням та органами самоврядування має своїми підставами не відмінність природи цих справ, а лише

міркування доцільності: є справи, щодо яких можна передбачити, що з ними краще впораються органи держуправління (зокрема, справи зовнішньої політики, національної безпеки тощо); і є справи, які отримають більш повне вирішення, якщо вони будуть надані органам місцевим, зацікавленим в тому, щоб задовольнити безпосередньо їм відомі нестатки місцевого населення (зокрема справи дорожні, санітарні тощо)

Функції місцевого самоврядування – це постійні напрями або види (сторони) публічно–владної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, зумовлені об’єктивними потребами муніципального розвитку.

У загальному вигляді визначають такі функції МС:

- 1) функція нормотворчості;
- 2) формування структури органів місцевого самоврядування;
- 3) забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- 4) управління муніципальним господарством, підприємствами та установами, фінансовими коштами місцевого самоврядування;
- 5) забезпечення та захист на території муніципального утворення прав и свобод громадян;

Функції місцевого самоврядування диференціюють:

за об’єктами, тобто певними сферами муніципального життя. Такими сферами є політична, економічна, соціальна, культурна та екологічна (природоохоронна) сфери. Відповідно до цих сфер слід розрізняти такі об’єктні функції місцевого самоврядування: політичні функції місцевого самоврядування; економічні функції місцевого самоврядування; соціальні функції місцевого самоврядування; культурні функції місцевого самоврядування; екологічні функції місцевого самоврядування.

Залежно від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні, які наводяться вище, і зовнішні об’єктні функції місцевого самоврядування, зокрема: зовнішньополітичні функції місцевого самоврядування; зовнішньоекономічні функції місцевого самоврядування; зовнішньосоціальні функції місцевого самоврядування; зовнішньокультурні функції місцевого самоврядування; зовнішньоекологічні функції місцевого самоврядування;

За суб’єктами системи місцевого самоврядування: функції системи суб’єктів місцевого самоврядування в цілому; функції територіальних громад як первинних суб’єктів місцевого самоврядування; функції місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; функції сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; функції виконавчих комітетів місцевих рад як виконавчих органів місцевого самоврядування; функції органів самоорганізації населення.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Базова

1. Закон про місцеве самоврядування: Науково–практичний коментар. – К., 1999. – 396 с.
2. Гурне Б. Державне управління.– К., 1993.
3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997.
4. Нижник Н.Р. Государственно–управленческие отношения в демократическом обществе.– К., 1995.
5. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку. – К.: Апарат – Центр, 2000. – 206 с.
6. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А.Ткачука. – К.: Заповіт, 1997. – 187 с.
7. Райт Г. Державне управління. – К., 2008.
8. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико–правовий аспект).– Харків, 2000.
9. Шемхалов Ф. Основы теории государственного управления. – М., 2007.

Допоміжна

1. Висоцький О. Українські соціал–демократи та есери: досвід перемог і поразок.– К., 2004.
2. Дорошенко Д. І. Історія України: В 2–х томах.– К., 1991.
3. Киричук В., Тимцуник В. Історія державного управління в Україні – К., 2001.
4. Панюк А., Рожик М. Історія становлення української державності. – Львів, 1995.
5. Шевчук В. Козацька держава.– К., 1995.
6. Швидько Г. К., Романов В. Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Історичний нарис.– К., 1997.

12. Інформаційні ресурси

1. <http://www.president.gov.ua/>
2. <http://www.academy.gov.ua> – Національна академія державного управління при Президентові України
3. <http://www.rada.kiev.ua> – Офіційний сайт Верховної Ради України
4. <http://www.kmu.gov.ua> – Офіційний сайт Кабінету Міністрів України
5. <http://www.ccu.gov.ua> – Конституційний Суд України
6. <http://www.scourt.gov.ua> – Верховний Суд України
7. <http://www.vru.gov.ua> – Вища Рада Юстиції України
8. <http://www.rainbow.gov.ua> – Рада національної безпеки та оборони України
9. <http://www.kharkivoda.gov.ua> – Офіційний сайт Харківської обласної державної адміністрації
10. www.city.kharkov.ua – Офіційний сайт Харківської міської Ради

ТЕМИ ПРАКТИЧНО-СЕМІНАРСЬКИХ ЗАНЯТЬ

№ з/п	Назва теми	Кількість годин
1	Історичні аспекти формування системи муніципального управління	2
2	Світові тенденції муніципального управління	2
3	Проблеми муніципального управління Україні	1
<i>Разом</i>		5

ТЕМИ САМОСТІЙНОГО ВИВЧЕННЯ

№ з/п	Назва теми	Кількість годин
1	Формування наукових основ муніципального управління	7
2	Закони і закономірності муніципального управління	8
3	Методи муніципального управління	8
4	Геополітичні оцінки муніципального управління України	8
5	Регіональні напрямки й особливості муніципального управління та геополітичної стратегії України	8
<i>Разом</i>		39

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

Модуль 1

Теоретико-методологічні основи муніципального управління

1. Управління як суспільне явище.
2. Основні етапи розвитку системи муніципального управління
3. Сутність феномену управління. Влада і управління.
4. Державна влада. Об'єкти та суб'єкти управління.
5. Види соціального управління.
6. Поняття та сутність муніципального управління.
7. Особливості муніципального управління.
8. Суб'єкти та об'єкти муніципального управління.
9. Становлення науки муніципального управління.
10. Державне управління і виконавча влада
11. Співвідношення та взаємозв'язок виконавчої влади і муніципального управління.
12. Ознаки та принципи виконавчої влади.
13. Особливості організації та функціонування системи органів виконавчої влади України.
14. Апарат муніципального управління.
15. Принципи муніципального управління
16. Поняття принципу муніципального управління
17. Систематизація принципів муніципального управління.
18. Види принципів муніципального управління.

Модуль 2

Геопросторові аспекти системи муніципального управління в Україні

1. Функції та структура муніципального управління
2. Поняття та сутність функцій муніципального управління.
3. Класифікація функцій управління.
4. Види функцій муніципального управління.
5. Методи муніципального управління.
6. Особливості і проблеми державно–управлінської діяльності в незалежній Україні
7. Поняття методу муніципального управління.
8. Класифікація методів управління.
9. Адміністративні методи муніципального управління.
10. Економічні методи муніципального управління.
11. Правові методи муніципального управління.
12. Система муніципального управління на початковому етапі незалежності (1991–1996). Конституційна модель організації влади та муніципального управління (1996–2003). Зміни в організації державної влади у 2004–2008 роках.

ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАВЧАЛЬНИХ ДОСЯГНЕНЬ СТУДЕНТІВ

Поточне тестування та самостійна робота																Підсумковий семестровий контроль (екзамен)	Сума
Модуль 1 (30 балів)						Модуль 2 (30 балів)											
Т 1	Т 2	Т 3	Т 4	Т 5	КР	Т 6	Т 7	Т 8	Т 9	Т 10	Т 11	Т 12	Т 13	Т 14	КР		
	3+3	3+3		3	15		3		3			7	7		10	40	100

Т 2 – семінар; тест
Т 3 – семінар; тест
Т 5 – семінар
КР – контрольна робота
Т 7 – семінар

Т 9 – семінар
Т 11 – практична робота
Т 12 – практична робота
Т 13–14 – практична робота
КР – контрольна робота

Шкала оцінювання

Сума балів за всі види навчальної діяльності протягом семестру	Оцінка ECTS	Оцінка за національною шкалою	
		для екзамену, курсової роботи, практики	для заліку
90 – 100	A	відмінно	зараховано
80 – 89	B	добре	
70 – 79	C		
60 – 69	D	задовільно	
50 – 59	E		
1 – 49	FX	незадовільно	не зараховано

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ ТА ПОНЯТЬ З КУРСУ

Бюрократизм – ненормальність, хвороба системи управління, панування канцелярії, формалістики, домінування букви інструкції наказу над суттю справи.

Бюрократія (бюрократия, bureaucracy) (з фр. bureau – канцелярія, зелене сукно, яким покривають стіл посадових осіб державних канцелярій, і гр. cratos – влада, панування, буквально – панування апарату управління) – система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників.

Виконавча влада (исполнительная власть, executive (administrative) power) – влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами.

Виконання посадових обов'язків державним службовцем – систематична правовиконавча і правозастосовна діяльність державного службовця з виконання посадових функцій і повноважень, що встановлені як обов'язкові для регулярного виконання.

Відносини місцевих державних адміністрацій (отношения местных государственных администраций, relations of local public administrations) – складова державно–управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у вертикальній та горизонтальній проекціях.

Відповідальність державних службовців – встановлена законодавством України відповідальність державного службовця за свої вчинки і дії. Відповідно до законодавства і залежно від характеру правопорушення (провини) може бути дисциплінарною, адміністративною, цивільно–правовою та кримінальною.

Владоздійснення – функція органів державної влади, що здійснюється ними стосовно громадян держави, громадянського суспільства шляхом правозастосування та інших форм адміністративної практики у формі забезпечення виконання норм законів, реалізації цілей, завдань і функцій держави.

Демократизація державного апарату – залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно–правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, запобігання бюрократизму, протекціоналізму і корупції.

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та

законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Державний апарат – публічно–правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад, віднесених до державної служби.

Демократія (демократия, democracy) (з гр. demos – народ і cratos – влада, народовладдя) – тип політичної системи і соціальної організації суспільства, форма укладу будь–якої організації, яка ґрунтується на рівноправності її членів, періодичній виборності та звітності органів управління, прийнятті рішень за принципом більшості (партійна, профспілкова, виробнича демократія); один із політичних режимів; форма організації держави, політичної системи і влади, коли всі громадяни беруть участь в управлінні.

Державна влада – політико–правове явище, сутність якого полягає в тому, що виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство.

Державні комітети (державні служби) (государственные комитеты (государственные службы), public committees (public departments)) – центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр або один із віце-прем'єр-міністрів.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців – відповідальність, яка здійснюється у формі дисциплінарних стягнень, що накладаються за невиконання або виконання неналежним чином державним службовцем покладених на нього обов'язків, у формі зауваження, догани, суворої догани, попередження про неповну службову відповідальність, звільнення.

Ефективність управління (эффективность управления, administration effectiveness) (від лат. effectivus – досягаючий певного ефекту, необхідного результату) – це результат, зіставлений із витратами на його досягнення або з цілями.

Загальна соціальна ефективність (общая социальная эффективность, general social effectiveness) державного управління – ефективність, що розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Зв'язки з громадськістю (связи с общественностью, public relations) – «паблік рилейшнз» (від англ. public relations – відносини з публікою, зв'язок з громадськістю) – одна із функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією і громадськістю.

Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади – збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно–управлінської діяльності.

Кабінет Міністрів (Уряд) (Кабинет Министров (Правительство), Cabinet of Ministers (Government) – вищий орган у системі виконавчої влади; колегіальний орган, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення.

Комунальна власність (коммунальная собственность, municipal property) – самостійна форма власності, яка за Конституцією України є власністю територіальної громади (у зарубіжній практиці «муніципальна власність», яка розглядається як одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів місцевого самоврядування)).

Комунікація (коммуникация, communications, від лат. communicare – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь) – змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів.

Контроль у державному управлінні (контроль в государственном управлении, public administration control) – одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі й попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Лобізм (лоббизм, lobby) (з англ. – кулуари) – діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади.

Менеджмент (за Оксфордським словником англійської мови) – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення.

Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Міністерство (министерство, ministry) (від лат. ministro, що означає керую, служу) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя.

Місцеве самоврядування (местное самоуправление, local self-administration) – право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів.

Місцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших ЦОВВ – державні органи, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях або районах.

Місцеві державні адміністрації (местные государственные администрации, local public administrations) – ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють її на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

Об'єкти управлінської діяльності органів виконавчої влади – це суспільні відносини, види діяльності і соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов життєдіяльності людей.

Орган державної влади (государственный орган, public institution) – орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів; є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій.

Організаційна структура державного органу (организационная структура государственного органа, state board organization structure) (від лат. structure – будова, розташування, порядок) – сукупність структурних елементів (підрозділів посадових осіб тощо) та взаємовідносин між цими структурними елементами.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Організація органу управління – структурне упорядкування (сукупність структурних елементів і взаємовідносин між цими структурними елементами), цілеспрямоване управління як менеджмент; виконавча робота (як комбінація основних елементів), яка стосується конкретної ситуації (завдання, організація структури, організація процесів – структури + люди + техніка).

Організація як процес (организация как процесс, organization as a process) – систематична координація завдань, формальних взаємовідносин людей, що їх виконують.

Повноваження органу виконавчої влади (полномочия органа исполнительной власти, authorities of executive power institution) – закріплені за ним права і обов'язки.

Посадові обов'язки – встановлені для обов'язкового регулярного виконання функцій і повноважень відповідно до посади в органі державної влади чи місцевого самоврядування.

Право комунальної власності (право коммунальной собственности, municipal property right) – визнане законом право, яке закріплює абсолютну належність комунального майна власнику та визначає його права й обов'язки щодо цього майна.

Президент (президент, president) (від лат. presidens – «той, що сидить спереду») у президентських республіках – глава держави і глава виконавчої влади, в республіках парламентського типу – глава держави, але не уряду, в республіках змішаного типу – глава держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями керівництва урядом.

Представницькі органи місцевого самоврядування (представительские органы местного самоуправления, local self-administration representative boards) – сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст.

Принципи державного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Повноваження – це конкретні права, що характеризуються правом і обов'язком здійснювати певні посадові обов'язки та наявністю адміністративних функцій, які дають змогу здійснювати завдання органу державної влади.

Повноваження органу державної влади – складова компетенції органу, встановлена для нього законом відповідно до Конституції України та яка забезпечує реалізацію відповідних функцій стосовно конкретних об'єктів юрисдикції (предметів відання).

Професіоналізм державної служби – це перш за все здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і

реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними цілей та завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Процедура прийняття управлінського рішення (процедура принятия управленческого решения, managerial decision-making procedure) – складова загального процесу його підготовки, прийняття і реалізації, який передбачає певні етапи і стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації і виявлення проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Система державного управління (система государственного управления, public administration system) – система, що охоплює суб'єкти управління (управляючу систему) – взаємодію (управлінську діяльність / процес) – суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

Система керівництва (система руководства, management system) – складова форма організації, яка включає три елементи: 1) функції керівництва (постановка цілей, планування, прийняття рішень, організація, реалізація, контроль); 2) стиль керівництва (директивний, коопераційний); 3) засоби керівництва (делегування, інструкції, прийоми менеджменту, система стимулів тощо).

Ситуаційне управління (ситуативное управление, case management) – прийняття управлінським персоналом рішень у ситуації, яка реально склалась або складається.

Стадії управлінської діяльності (стадии управленческой деятельности, managerial decision-making procedure) – послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів.

Стратегічне планування (стратегическое планирование, strategic planning) – систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

Стратегічне управління (стратегическое управление, strategic management) – діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтриманням ряду взаємовідносин між нею і оточенням, що надає можливість їй досягти своїх цілей, відповідає її внутрішнім

можливостям та дає змогу залишатися сприйнятливою до зовнішніх запитів.

Територіальна громада (территориальная община, local society) – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах

законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська технологія – це прояв соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси і забезпечує поєднання наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності.

Управлінський контроль (управленческий контроль, managerial controlling) – це процес спостереження і регулювання діяльності державних органів і організацій з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Форми управлінської діяльності – це зовнішні, постійно фіксовані прояви практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності.

Функції державного управління – специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Управлінські функції державних органів – юридично виражені управляючі впливи окремих державних органів, які вони мають право і зобов'язані здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів певних структур.

Функціональна структура державного управління (функциональная структура государственного управления, public administration functional structure) – сукупність функцій державного управління й управлінських функцій державних органів у їх взаємодії.

Навчально-методичне видання

Немець Людмила Миколаївна
Яковлєва Юлія Костянтинівна
Полевич Ірина Олегівна

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК
для самостійної роботи студентів–магістрантів, які навчаються
за спеціальністю «Економічна та соціальна географія»
з дисципліни
«МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»